UNITED NATIONS, DAG HAMMARSKJÖLD LIBRARY
1 1949 00122 1394

联合国

S



安全理事会

UN LIBRARY
DEC 30 1999
UN/SA COLLECTION

Distr.
GENERAL

S/1999/1257
16 December 1999
CHINESE
ORIGINAL: ENGLISH

1999年12月15日

秘书长给安全理事会主席的信

我在1999年3月18日的信(S/1999/339)中通知你和安理会各成员,我们打算就1994年当卢旺达发生灭绝种族事件时联合国采取的行动进行一次独立调查。我向你表示,如果安全理事会确定支持进行这项重要行动,将十分感激。你在1999年3月26日的答复(S/1999/340)中通知我安全理事会支持这项提议的行动。

按照上文所述,我设立了一个委员会,由瑞典前首相英瓦尔·卡尔松主持,成员包括大韩民国前外交部长韩升洲和尼日利亚鲁弗斯·莫杜普·库波拉蒂中将。该委员会不懈及高效率地执行了授予它的任务。

谨附上独立调查的报告。请提请安全理事会的成员注意该报告为荷。

科菲·安南(签名)

99-39546 (c)　　291299　　291299

附件

1999 年 12 月 15 日调查联合国在 1994 年卢旺达发生灭绝种族事件期间所采取的行动的独立调查委员会的成员给秘书长的信

调查联合国在 1994 年卢旺达发生灭绝种族事件期间所采取的行动的独立调查委员会谨送上所附的报告。这一报告是依照你在 1999 年 3 月 18 日给安全理事会的信中授予委员会的任务提出的。委员会的成员感谢所有曾与我们合作并为我们工作提供便利的人。为此,我们要感谢委员会的两位特别顾问 Elinor Hammarskjöld 和 Lee Shin–Wha 给予我们的宝贵帮助。

英瓦尔·卡尔松(签名)　　韩升洲(签名)　　鲁弗斯·库波拉蒂(签名)

附文

调查联合国在1994年卢旺达发生灭绝种族事件期间所采取的行动的独立调查委员会的报告

1999年12月15日

一、导言

1994年在卢旺达发生的灭绝种族事件中约有80万人被杀害。从1994年4月至7月的约100天期间内,男女老幼被系统地杀戮。这是二十世纪中一件最令人痛恨的事件,将永远留在人们的记忆之中。卢旺达人杀害卢旺达人,残酷地大批杀害该国的图西人,并且将胡图人中态度温和者也作为攻击目标。不但民兵和部队犯下这种骇人的暴行,平民也杀害其他平民。

国际社会没有防止这一灭绝种族事件,也没有在这一事件开始后制止杀戮。这一失败给卢旺达社会、给卢旺达人同国际社会之间的关系,特别是同联合国的关系留下了深刻的伤痕。为了卢旺达人民,也为了联合国,必须治疗这些创伤。为了卢旺达和联合国,也为了不论生活在何地但日后可能成为灭绝种族受害者的所有人,必须将真相查明。

在查明联合国在灭绝种族期间的作用的真相时,独立调查委员会希望能重建卢旺达同联合国之间的信任,协助实现卢旺达人民之间的和解,并尽力防止日后再次发生类似的悲剧。调查委员会分析了联合国系统各个行动者和机关的作用。这个系统的每一部分,特别是秘书长、秘书处、安全理事会和联合国会员国必须对国际社会在卢旺达的失败承担和承认各自的责任。除承认责任之外,它们还必须拿出改革的意志:承诺确保日后任何地方都不会再发生象卢旺达灭绝种族事件的灾难。

联合国未能预防,继而未能制止在卢旺达的灭绝种族事件,是联合国整个系统的

失败。根本性的失败是对卢旺达的事态发展和联合国在该国的存在没有投入资源,也没有做出政治承诺。各会员国一直缺乏采取行动或采取足够坚定行动的政治意志。这种缺乏政治意志的情况影响到秘书处的反应和安全理事会的决策,从联合国卢旺达援助团(联卢援助团)一再未能得到必需的部队一事可以看出这一点。最后,虽然联卢援助团长期缺乏资源和没有得到政治上的重视,但必须承认,在使用联合国所掌握的这些资源方面也犯下了严重的错误。

秘书长在 1999 年 3 月 18 日的信(S/1999/339)中通知安全理事会,他打算任命一个独立调查委员会调查联合国在 1994 年卢旺达发生灭绝种族事件期间的行动。安理会的成员在答复(S/1999/340)中表示支持在这一独特情况下采取的行动。 1999 年 5 月,秘书长任命英瓦尔·卡尔松先生(前瑞典首相)、韩升洲教授(大韩民国前外交部长)和鲁弗斯·库波拉蒂中将(退役)进行这项调查。

独立调查委员会的任务是查明联合国对卢旺达发生灭绝种族事件所作反应的事实情况,涵盖 1993 年 10 月至 1994 年 7 月的期间,并就此事向秘书长提出建议。本报告是依照该任务规定提出的。

委员会的职权范围规定要就 1993 年 10 月至 1994 年 7 月期间联合国在卢旺达的活动情况按时序编制一个大事记。委员会应评价联卢援助团的任务和资源的情况以及这些情况如何影响到联合国对屠杀事件的反应。按规定,调查委员会要作出有关结论,总结这一悲剧的教训和在调查开始后的不迟于 6 个月内向秘书长提出报告。还规定委员会可任意查阅联合国所有文件和与有关的人士接触。

调查委员会于 1999 年 6 月 17 日开始工作。

独立调查委员会的任务范围涵盖全联合国的各种行动。因此,调查任务包括研究联卢援助团、秘书长和秘书处,以及联合国会员国及它们参加的各政治机关的行动。关于会员国的行动,调查委员会的重点是它们所采取的影响到联合国对卢旺达悲剧的反应的立场。至于个别国家对卢旺达问题的立场所引起的更广泛的问题,则留待其他机关加以分析。

在整个和平过程和卢旺达发生危机期间,非洲统一组织(非统组织)和其他区域行动者发挥了重要的作用。委员会的中心任务是联合国的作用,并同时侧重区域行动者对该作用的影响。非统组织国际知名人士小组的报告要在明年提出,无疑能够从区域角度充分反映对卢旺达灭绝种族事件的各种看法。

调查委员会在工作中约谈了大量知情人士。附件二载有被约谈者的名单。

调查委员会的工作之一是查阅联合国档案。除了联合国中央档案库的文件外,委员会还查阅了联合国内不同部门(包括秘书长办公厅、维持和平行动部和政治事务部)的档案以及联卢援助团的档案。委员会也参阅了从政府来源和非政府来源提供的文件和材料。委员会在 9 月 8 日的信中请在本任务所涉期间派遣部队的所有国家向委员会提出意见或资料。

1948 年的《防止及惩治灭绝种族罪公约》对何种行为属于灭绝种族行为定下了标准;它是对人类所犯的最凶残的罪行之一。从基本上说,《公约》要求:必须犯有某种行为;犯有这种行为时具有特定意图,即全部或局部毁灭一个民族、族裔、种族或宗教团体的本身。安全理事会在第 955(1994)号决议中使用相同的标准确定卢旺达问题国际刑事法庭(卢旺达问题国际法庭)的任务规定。该国际法庭裁定 1994 年在卢旺达大规模屠杀图西人的事件构成了灭绝种族。这是胡图人的极端主义分子计划和煽动的对图西人的一次灭绝种族行为。

二、关键事件说明

《阿鲁沙和平协定》

1993 年 8 月 4 日,继若干年的谈判之后,卢旺达政府和卢旺达爱国阵线(卢爱阵)签署了《阿鲁沙和平协定》。该协定规定在将持续 22 个月的过渡期间,联合国通过协定所称的中立国际部队,在监督各协议的执行方面负有广泛的责任。此前,在 1993 年 6 月 14 日给秘书长的信(S/25951)中,政府和卢爱阵联合请求设立这样一支部队并请秘书长向卢旺达派遣一支考察队,以制定设立部队的计划。各方商定,现有非统组

织中立观察小组(第二中立观察小组)可合并到中立国际部队。

根据《阿鲁沙和平协定》,中立国际部队将协助实施和平协定,特别是通过监督关于双方武装部队一体化的议定书。该部队负有广泛的安全任务:保障国家的总体安全并核查维护法律和秩序的情况,确保提供人道主义援助行动的安全并协助保卫平民的安全。该部队还要协助追查军械贮藏处并协助全国各武装团体的中立化,开展扫雷作业,协助收回分发给平民或平民非法获得的所有武器,并监督停止敌对行动的遵守情况。此外,中立国际部队预计将负责设立和准备聚结和驻扎点,并确定基加利的安全系数,目标是使之成为中立区。除此还有一些其他任务,如中立国际部队还要监督将不加入新的武装部队的那些军人和宪兵的复员。任何违反停火的行为都将通知中立国际部队,由其对行为人进行追查。协定的时间表是按如下假设制定的,即可在大约一个月内部署中立国际部队。在协定签署很久之前,联合国官员即通告各方说,这个计划是不现实的。在该协定签署前的几个月中,延误了协定签署时间的政府在各协议签署前,就敦促联合国开始制定部署计划。联合国坚持认为,必须在各方通过签署各协定,显示出其对和平进程的承诺后,方可开始制定维持和平行动计划。

协定签署仅一周后,联合国便发表了一份卢旺达可能出现很严重的人权情况的报告。报告谈到 1993 年 4 月 8 日至 17 日人权委员会法外、即决和任意处决问题特别报告员巴克雷 · 瓦利 · 恩迪阿耶先生对卢旺达的访问情况。恩迪阿判定卢旺达正在发生大屠杀和大量其他严重侵犯人权的行为。图西族人成为袭击目标,这使恩迪阿提出了是否适用灭绝种族一词的问题。他指出,他在该阶段还无法作出判断,但他援引《灭绝种族罪公约》后又说,他注意到的两族间的暴力案件“非常清楚地”说明,“攻击的受害者绝大部分都是图西族人,他们成为袭击目标,仅仅是因为他们是某个族裔群体的成员,而没有其他客观原因。”尽管恩迪阿——除了指出灭绝种族在卢旺达的严重危险外——建议采取一系列步骤,以防大屠杀和其他虐待事件的进一步发生,但他的报告似乎基本上被联合国系统内的关键行动者所忽视。

为了对《阿鲁沙协定》采取后续行动,1993 年 8 月 19 日至 31 日,秘书长向该地

区派遣了一支考察团,以研究中立国际部队的可能职能以及此类维持和平行动所需的资源。考察团由加拿大的罗密欧·达赖尔准将率领,他当时是联合国乌干达-卢旺达观察团(乌卢观察团)的首席军事观察员。考察团中包括来自联合国系统各个部分的代表。

9月10日,安全理事会发表了一个主席声明(S/26425),对阿鲁沙协议表示欢迎,并且指出,安理会知道卢旺达各方希望国际社会协助实施该协定。此时,考察团的建议还没有提交到安全理事会。

9月15日,政府-卢爱阵联合代表团与秘书长在纽约举行会晤。代表团力主快速部署国际部队和快速设立过渡机构。代表团警告说,任何拖延都有可能导致和平进程夭折,他们表示希望派遣一支人数为 4 260 人的部队。秘书长向代表团泼了冷水,他说即使安理会核可派遣一支那样规模的部队,进行部署也需至少 2 至 3 个月的时间。除了已派遣的72名观察员外,联合国或许还可再部署一些观察员。因此,应告诉卢旺达人民,在过渡期间,他们必须依靠自己。秘书长说,政府和卢爱阵必须作出努力,尊重停火,因为如果重新开战,组织部队将变得更加困难。他还提到,许多地方都需要联合国派遣部队,特别是在索马里和波斯尼亚,而且联合国正在经历财政危机。

联卢援助团的设立

1993年9月24日,在最初的过渡时期结束两周后,秘书长依据考察团的报告,就建立卢旺达维持和平行动问题向安全理事会提出了报告(S/26488)。报告提出了部署一支由2 548名军事人员组成的维持和平部队的计划。行动分为四个阶段,秘书长提议立即部署一支约有25名军事人员、18名文职人员和3名民警的先遣队。第一阶段将持续 3 个月,至基础广泛的过渡政府成立时为止,在此期间,此维和行动将在基加利筹备建立一个安全区并监督停火。秘书长的报告说,到第一阶段结束时,维和行动的军事人员将达到1 428名。

特派团将分为五个部分,它们分别负责基加利、非军事化区、政府军和卢爱阵,乌卢观察团为第五部分。后三部分配置军事观察员,他们将负责监督关于武装部队

一体化的议定书的执行。其他任务还有监督对停止敌对行动的遵守情况,核查部队脱离接触、部队调往集结点和重武器运往驻扎点的情况,以及监督武装部队和宪兵成员的遣散。

基加利和非军事化区部分将各自拥有一个步兵营和若干军事观察员。除了与其他部分相类似的任务外,还提议在基加利和非军事化区,由联卢援助团通过检查站和巡逻队协助进行武器回收和核查,并负责集结点和驻扎点的警卫工作。一支小型民警分队将负责维持治安。

10 月 5 日,安理会一致通过第 872(1993)号决议,设立了联卢援助团。安理会没有核可秘书长所建议的所有任务,而决定执行较为有限的任务。没有核可的主要是由联卢援助团协助收回武器的建议。决议决定,由联卢援助团应协助维持基加利市的治安,即由各方在该市市区及其周围地区**建立的**武器安全区的治安(着重处为撰稿人所加)。

任务包括以下其他要素:

- 监督停火协定的遵守情况,协定规定设立驻扎区和集结区,界定新的非军事化区以及其他非军事化程序;
- 监督过渡政府任务期限最后阶段的安全情况,直至举行选举;
- 协助扫雷,主要是通过培训方案;
- 应各方的要求或主动调查不遵守《关于双方武装部队一体化的协定议定书》的案例,并同负有责任的各方共同调查此类案例并据此酌情向秘书长报告;
- 监督卢旺达难民的遣返和流离失所者重新定居的进程,以核查是以安全和有次序的方式进行的;
- 同救济行动一起协助协调人道主义援助,和
- 调查并报告有关宪兵和警察活动的事件。

达赖尔被任命为新特派团的部队指挥官。他于 10 月 22 日到达基加利。 10 月

27日,由21名军事人员组成的先遣队和他会合。秘书长随后任命喀麦隆前外交部长雅克–罗歇·布布为他的卢旺达问题特别代表。1993年11月23日,布布到达基加利。

1993年11月23日,达赖尔将联卢援助团《接战规则》草案发往总部,请秘书处核可。草案第17条特别规定允许特派团对危害人类罪和其他虐待行为采取行动甚至使用武力(“在本任务期间,还有可能发生具有种族或政治动机的犯罪行为,这从道义和法律上都要求联卢特派团使用一切现有手段制止它们。这方面的事例有处决、攻击流离失所者或难民”)。总部从未对部队指挥官的核可要求作出正式答复。

1993年11月和12月期间,卢旺达的事态发展使这个新的维持和平行动有理由感到担忧。政治进程面临僵局。而且日益明显的是,在更明显会发生暴力的背景下,出现了政治困难。据联合国消息,在11月和12月,大约有60人在暴力事件中被杀。联卢援助团在这一时期的报告生动地描述了这些屠杀行为的残酷性。在这一阶段,签署阿鲁沙协定后出现的乐观气氛即已开始被对卢旺达武装活动,包括武装民兵存在的极大关切所冲淡。此外,10月晚些时候,布隆迪总统梅尔基奥尔·恩达达耶遭到暗杀,再加上暴力后果和随之出现的难民潮,成为维持和平行动初期另一令人忧虑的背景,这是设立特派团时未曾预料到的。

12月早些时候,主管政治事务副秘书长詹姆斯·乔纳在参加布隆迪总统的葬礼后前往卢旺达作短暂访问。乔纳会晤了卢旺达总统朱韦纳尔·哈比亚里马纳上将。乔纳说,秘书长在口头上请他提醒哈比亚里马纳总统,他已获得正在策划杀害反对人士的情报,联合国将不容忍这种情况。秘书长没有告诉乔纳这一情报的来源。哈比亚里马纳总统否认了这一指控,乔纳说,会将他的否认转告秘书长。

为了协同推动政治进程,12月10日,布布在卢旺达基尼希拉召开了各政党会议。会议最后通过了一个联合宣言,在宣言中,各方重申了它们对《阿鲁沙协定》的目标的承诺。不过,各方议定的时间表没有得到执行。12月底,依照《阿鲁沙和平协定》,卢爱阵的一个营驻扎在基加利的全国发展委员会。1月5日,依照该协定,哈比

亚里马纳总统就职。不过各方之间的分歧继续阻碍着基础广泛的过渡政府和国民议会的成立。

1月11日电报

1994年1月11日,达赖尔给秘书长军事顾问莫里斯·巴里尔少将发了一份题为“请求保护提供情报者”的电报,该电报在讨论联合国掌握哪些有关灭绝种族危险的情况时占有突出地位。该电报指出达赖尔接触到一名提供情报者,他是帮派民兵的一名高级训练员。这次接触是由一名“非常非常重要的政府政治家”安排的(后来函电称此人为候任总理福斯坦·特瓦吉拉蒙古先生)。电报中有几条关键情报。

第一条情报涉及挑动杀害比利时士兵并使比利时营撤离的计划。情报提供者几天前曾主持发动示威,以反对派代表和比利时士兵为目标。帮派民兵希望挑动卢爱阵营向示威者射击。计划暗杀反对派代表和挑动比利时部队。如果比利时士兵使用武力,便杀死其中一些人,以确保比利时特遣队从卢旺达撤离。

第二,提供情报者说帮派民兵已经在卢爱阵营地训练了1 700人,每40人一组,分散在基加利各处。他曾经接到命令对所有在基加利的图西人进行登记,他怀疑其目的是消灭这些人。他说他的人能够在20分钟内杀死1 000名图西人。

第三,提供情报者谈到一个主要的武器库,其中至少有135件武器(G 3和AK 47)。如果他的家人得到保护,他准备向联卢援助团指出武器库的地点。

达赖尔介绍了从提供情报者获得的情报,并通知秘书处,联卢援助团打算在36个小时内采取行动。他建议保护提供情报者并将他撤离,并就此特定事项,而非上次事项,要求秘书处对如何行事给予指导。最后,达赖尔承认对提供情报者的可靠性有某些保留,并说不能完全排除这可能是一个陷井。作为经常使用的用语,电报以“请尽快酌定”结尾,要求采取行动。

这份电报是发给巴里尔的,但是副秘书长科菲·安南、助理秘书长伊克巴尔·里扎和当时维和部非洲部负责人赫迪·阿纳比先生等维和部的其他高级官员也

传阅了。当时主管政治事务的副秘书长马拉克·古尔丁和乔纳都告诉调查团说,在电报收到时,他们没有看到。当时秘书长办公厅照例接收所有电报。这份电报收入了秘书长办公厅的档案,虽然秘书长说他是后来才看到这份电报的。

总部给联卢援助团的第一个答复于纽约时间 1 月 10 日傍晚发出。这是安南(由里扎签发)给布布的一份电报,标有"速办"和"本人阅"。总部称,达赖尔电报中的情报令人担忧,但有某些不一致的地方。安南继续称"我们必须谨慎处理这一情报"。最后一段请布布仔细评估并提出建议。电报最后说"在得到总部的明确指示前,联卢援助团不应采取侦察或其它行动,包括回答保护的请求。"

布布也于 1 月 11 日复电安南。特别代表叙述了达赖尔和布布的政治顾问阿卜杜勒·卡比亚会见未上任总理的情况,候任总理表示"完全、完全相信提供情报者是诚实的和有不凡的抱负。"布布强调说,提供情报者只有 24 至 48 小时,之后便不得不分发武器,并请示如何处理这一情况,包括请求保护提供情报者。电报的最后一段第 7 段指出,达赖尔"准备按照使用压倒性力量进行侦察、演习和执行的军事理论采取行动。如果在侦察、规划或准备过程的任何时候出现任何可能相反或可能会有过大风险的情况,就会取消行动。"

同一天晚些时候,总部复电。同样,还是安南的电报,由里扎签发,这次是发给布布和达赖尔的。总部指出,他们不能同意布布电报第 7 段所设想的行动,因为他们认为这明显超越了第 872(1993)号决议赋予联卢援助团的授权。如果联卢援助团认为提供情报者绝对可靠,则指示布布和达赖尔请求紧急会见哈比亚里马纳总统,并告知他们已经得到有关对和平进程构成明显威胁的帮派民兵活动的可靠情报。可将这些活动通知哈比亚里马纳总统,包括在基加利训练和部署颠覆小组,以及储备和向这些小组分发武器。这些活动明显违反阿鲁沙协定和基加利无武器区的有关规定。要布布和达赖尔假定总统对这些活动不知情,但是坚持要求总统立即进行调查并采取必要行动,以确保制止颠覆活动。要求总统在 48 小时内将他所采取的步骤,包括收缴武器的情况通知联卢援助团。如果在基加利发生任何暴力,则有关帮派民兵的情报将不

得不提请安全理事会注意,调查有关责任并向安理会提出建议。

在会见总统前,先通知了比利时、法国和美国大使,并请他们采取类似行动方针。

总部电报最后明确指出“压倒一切的考虑是,要避免采取可能导致使用武力和意外反响的行动”。

1 月 13 日,布布复电安南,概述按照总部指示的所做所为。密电题为“就最近的安全情报所采取的主动行动”。布布通知总部,他和达赖尔会见了比利时、法国和美国使团的团长,他们表示严重关切并说将请示各自国内。此次会见之后,布布和达赖尔会见了总统并转达了所指示的内容。布布通知秘书处,总统似乎对行动方针的基调感到吃惊。他否认了解民兵的活动并承诺进行调查。

布布和达赖尔还提出 1 月 8 日示威过程中对联卢援助团文职人员的骚扰和对卢旺达人的暴力(“同属一个族裔群体”)问题。哈比亚里马纳总统答复说他不了解示威的情况,但对联卢援助团人员的不适当行为表示道歉。他表示将向他的党、全国发展革命运动主席团提出这两个问题。

布布和达赖尔同日晚些时候在会见全国发展革命运动主席和全国秘书时也提到这些问题,两人均否认全国发展革命运动或其民兵曾参与所称的活动。敦促他们进行调查并尽早向联卢援助团报告。

在作为最后评论中,布布写道这些会见的初步反馈表明,主席和全国发展革命运动官员对他们所掌握情报的具体细节感到困惑。“全国发展革命运动主席似乎惊惶失措,据说随后便下令加速分发武器。我(布布)对形势的评估是,主动将情报告知被指控方是好的做法,可能会迫使其决定采取其它破坏和平进程的办法,特别是在基加利地区。”

2 月 2 日布布给安南和乔纳的电报称,1 月 12 日将情报告知主席后,他从未将所采取的后续行动通知联卢援助团,而此时安全形势已严重恶化。

政治僵局和安全形势的恶化

1 月 14 日,秘书长档案记录表明他与布布和哈比亚里马纳两人都有过交谈。根据档案,布布告诉秘书长卢旺达双方迄今为止未能遵守建立政府的协定,他正尽力与法国、比利时、美国和坦桑尼亚大使们一道寻求解决办法。秘书长请布布会见总统并传达他对拖延解决有关形势的关切。指示布布进行解释,由于部队将不得不长时间随时待命,每拖延一天就会耗费联合国数以万计的美元。同时,拖延也会对安全理事会造成问题。

月 14 日 19 点 30 分,哈比亚里马纳总统打电话给秘书长。哈比亚里马纳说,他接见了四国大使(应是上文布布提到的四国大使)并需要大使们和布布的支持,以使各方接受一个解决办法。档案记录又称,"秘书长向总统保证,联合国相信他的领导并请他尽最大努力解决这一问题。秘书长表示,除非取得进展,否则联合国将不得不撤离。总统说,这将是他们国家的一个灾难。他承诺将尽最大努力,并将在下一周再次会见这些大使。"

在 1994 年头几个月中,有关分发武器、民兵活动、屠杀和种族紧张局势加剧的关切一直存在。2 月 2 日,在给安南和乔纳的一份电报中,布布写道,安全形势日益恶化。布布报告说"示威越来越充满暴力,每晚都有手榴弹袭击事件,发生多次暗杀企图与政治和种族的屠杀,而且我们收到越来越可靠和经过证实的情报,各方的武装民兵正在储备武器并且可能正准备向其支持者分发武器"。他继续报告,"如果分发了武器,这将使安全形势进一步恶化,并对联合国军事和文职人员以及普通百姓的安全和保障造成相当大的危险。"此外,布布说有迹象表明政府部队正在准备一场冲突,储备弹药并试图巩固在基加利的阵地。联卢援助团认为事态十分严峻,"如果联卢援助团保持目前在基加利的防卫性集结态势,那么安全形势将进一步恶化。示威会日益频繁和越来越充满暴力,针对种族和政治团体的手榴弹和武装袭击以及暗杀事件可能会更多,如攻击秘书长特别代表的家那样,很可能发生对联卢援助团设施和人员

的直接攻击。”结论是必须对确实的武器暗藏地和非法持有武器的个人采取坚决和有针对性的遏制行动。布布写道,进行这些行动不仅是收缴非法武器任务的要求,而且可最终确保联合国在卢旺达人员和设施的安全和持续作业。联卢援助团就开始遏制行动一事请总部指示和批准。

在 2 月份,布布继续把重点放在促使各方就建立过渡机构达成协议。同时,特派团在于 2 月 15 日与比利时、法国、德国和美国举行的会议上继续对安全形势的恶化表示关切。

2 月 14 日,(关于卢旺达问题的联合国蓝皮书将此日期注为 3 月 14 日),比利时外交大臣维利 · 克拉斯先生致信秘书长,主张加强联卢援助团的任务规定。令人遗憾的是,该建议似乎没有引起秘书处或其它有关国家的认真注意。

达赖尔继续要求批准在对基加利武器安全区内武器暗藏地的遏制行动中发挥更加积极的作用。但是,秘书处维持对任务规定的解释,在给达赖尔的复电中说得很明白,仍坚持联卢援助团只能支助警察的努力。 2 月 15 日,达赖尔提到以前的建议,即在警察和军队的“支持”下采取遏制行动,指出卢旺达这两个机构都没有进行包围和搜索行动的资源。他答应将行动细节通知总部,以便确认些行动符合秘书处的指示和任务规定。总部的答复质疑达赖尔提出的构想并要求作出澄清。安南强调公共安全是有关当局的责任,而且必须如此。“如你所知,第 792 [原文如此](1993)号决议只授权联卢援助团促进基加利市的安全,如在由各方建立的武器安全内。”

在 2 月 17 日的主席声明(S/PRST/1994/8)中,安全理事会对安全形势,特别是基加利的安全形势的恶化表示严重关切,并提醒各方有义务尊重基加利武器安全区。该声明于 2 月 19 日交给哈比亚里马纳总统。 2 月 21 和 22 日,公共工程部长兼社会民主党(社民党)总书记费利西安 · 加塔巴齐先生和保卫共和国联盟主席马丁 · 比什亚纳遇害。基加利和卢旺达其它地区紧张局势加剧。在 2 月 23 日的报告中,达赖尔写道,有许多关于武器分发、行刑队目标名单、策划平民动乱和示威的情报。“政治谈判所剩的时间似已不多,因为安全方面的任何星星之火都可能造成灾难性后果。”

第二天,布布写道,流传的报道称前一天的暴力事件可能出于种族动机并针对图西少数人。他继续说,鉴于卢旺达种族冲突的长期悲惨历史,随时可能发生出于种族动机的事件,特别是在紧张、恐惧和混乱的时刻尤其如此。“但是,联卢援助团没有确凿和令人信服的证据,可证明过去几天的事件或出于种族动机,或引起了种族后果或反应。”同样,根据3月2日与比利时、法国和美国大使的会晤记录,达赖尔怀疑有关最近基加利的屠杀可能出于种族动机的说法。

2月27日,达赖尔通知秘书处,在首都局势稳定之前,作为一种临时措施,他拟将非军事区中的两个连、一个小型指挥部和加纳特遣队的后勤部分调往基加利,并接管那里的警卫工作。达赖尔强调该行动的紧迫性,指出“目前恐怖活动大量增加,加上警察和联卢援助团反应能力严重削弱,可能导致和平进程的终止”。

3月1日,秘书长接见了卢旺达总统特使、运输和交通部长安德烈·恩塔吉鲁拉。秘书长谈话的重点完全是关于政治进程的停滞不前,威胁说除非取得进展,否则将撤出联卢援助团。秘书长强调联合国还有许多同样的优先事项,并称除非在15天内取得进展,否则可能会撤出联卢援助团。

秘书长于3月30日向安全理事会提交了关于联卢援助团的进展报告(S/1994/360),报告了卢旺达政治上的僵局、安全形势和人道主义局势的恶化。秘书长建议将联卢援助团的任务期限延长6个月。事实上,安全理事会的重要成员不太愿意将任务期限延得这么长。4月5日一致通过的第909(1994)号决议决定,将任务期限延长4个月不到一点,而且如果仍未取得进展,就可能在6周后进行审查。安理会继续支持特派团,包括接受了秘书长关于增加民警数量的建议,条件是执行《阿鲁沙和平协定》。

总统飞机坠毁;灭绝种族开始

1994年4月6日,哈比亚里马纳总统和布隆迪总统西普里安·恩塔里亚米拉出席阿鲁沙进程促进人坦桑尼亚总统阿里·哈桑·姆维尼主持召开的一次分区域首脑

会议之后,乘机返回。据坦桑尼亚官员讲,达累斯萨拉姆会谈很成功,哈比亚里马纳总统亲自承诺执行《阿鲁沙协定》。参加坦桑尼亚会谈的调查团人员说,他们劝哈比亚里马纳总统第二天再返回卢旺达,可他执意当天晚上就返回。他还邀请布隆迪总统乘坐他的专机同行。

据联卢援助团给总部的报告说,大约 20 时 30 分,飞机行将在基加利着陆时被击落。飞机爆炸,机上人员全部遇难。 21 时 18 分,总统卫队设下了第一道路障。数小时之内,总统卫队、帮派民兵,有时还有卢旺达军人和宪兵都设置了许多路障。约 21 时 30 分,联卢援助团已处于戒备状态。

根据联卢援助团的记录,22 时 10 分,达赖尔给里扎打电话,简单地通报了事态发展情况。当天夜里,达赖尔与联卢援助团基加利地段指挥官 Luc Marchal 上校一道,参加了在政府部队司令部举行的会议。会议由宪兵参谋长 Augustin Ndindilyamana 少将主持,参加会议的还有 Théoneste Bagosora 上校,达赖尔说他身处“要位”。据达赖尔讲,Bagosora 在会上说没有发生政变,现场军官正在临时控制局势。 Bagosora 等人的做法发出了一个警告信号,他们解除了总理阿加特・乌维柳吉伊马纳夫人的职权,并不让她向全国发表广播讲话,达赖尔和布布则坚持要她讲。政府部队司令部会议后,又在布布的住所与 Bagosora 和政府部队的联络官举行了一次会议。

达赖尔后来说,他简单向 Marchal 交代如下:“用宪兵协助维护基加利的安全局势,以便尽量保持平静,避免基加利武器安全区发生任何其它违规行为”。达赖尔写道,他确认“需要派一支巡逻队保护失事现场,加强总理阿加特住宅的警卫,如果部队司令能协助说服广播电台让她向全国讲话,就护送她到广播电台去。”

4 月 7 日一早,联卢援助团进入失事现场的努力受阻,派去调查现场的巡逻队也遭到拦截,并被缴械,扣在机场。 2 时 45 分,达赖尔报告说,法国军事特派团团长和另一名军官到达,并说他们接到巴黎的指示,要确保对坠毁事件进行认真的调查,达赖尔向他们保证会这样做。法国代表表示可使用驻在中非共和国班吉的一个军事技术队。

飞机失事后,联卢援助团接到各部长和其他政治家的许多电话,要求联卢援助团给予保护。4 月 7 日一早,增加了总理府的卫兵人数。2 时(据联卢援助团所设调查委员会说是 3 时)以后,由洛丹中尉带领的一群比利时士兵奉命从机场开往总理府,约 3 个小时后到达总理府。据比利时方面的消息说,6 时 55 分(调查委员会说是 7 时 15 分)洛丹中尉通知他的特遣队,他被约 20 名配有枪和手榴弹的卢旺达士兵包围,总统卫队卫兵要比利时人放下武器。他的指挥官命令他不要放下。

早晨,总理从官邸越墙逃出,到基加利联合国志愿人员大院寻求庇护。根据一名联合国志愿人员目击者的叙述,总理、总理的丈夫及其 5 个孩子在 7 时 30 分至 8 时之间来到大院(据联卢援助团给总部的报告,则稍晚一点)。总理离开家人,单独躲在一所房子里。联合国志愿人员在大约 8 时 30 分通知指定的代理警卫官 Le Moal 先生。据达赖尔给总部的报告,他 9 时 20 分给里扎打电话,告诉他联卢援助团可能会动用武力营救总理。里扎确认接战规则:联卢援助团不遭到射击不得开火。派去营救总理的武装护卫队途中受阻。

又据目击者称,大约 10 时,联合国志愿人员在给指定警卫官打电话时,卢旺达士兵闯入联合国志愿人员大院,对志愿人员进行威胁,并说他们只找一个人。经过对大院的搜索,卢旺达士兵终于找到了总理,并在大院后面开枪把她打死。

据联合国志愿人员报告说,达赖尔大约是 12 时 30 分到达大院,答应带领装甲车辆回来将他们撤走。事实上,只是在 17 时 15 分以后,联合国开发计划署(开发计划署)指定官员组织了一支车队,才最后把志愿人员撤到千丘宾馆。

比利时维和人员在总理府外面与卢旺达士兵发生冲突,在冲突加剧后惨遭杀害。当天上午,卢旺达士兵将守卫总理府的士兵包围起来,数次命令他们放下武器。据比利时的记录,8 时 49 分,指挥官科尔·德韦中尉告诉洛丹中尉不得让人缴械,要进行谈判。洛丹回答说太迟了,已有 4 个人给缴了械。德韦于是就说,洛丹若觉得有必要,就授权他放下武器。随后联卢援助团的部队乘坐一小型客车前往基加利营地。洛丹向营地中一位多哥军事观察员借来一部摩托罗拉移动电话,把情况告诉了德韦,

还说他的人有被私刑处死的危险。德韦先问洛丹是否在夸大其词,然后便通知了他的地段指挥部,并要卢旺达军或 Rutbat(孟加拉国营)干涉。可与此同时,在基加利营地,联合国维和人员却遭到毒打,后来待加纳维和人员和多哥人员被引开之后,比利时士兵便被野蛮杀害。

达赖尔在答复比利时参议院调查的呈文中说,他乘坐一名卢旺达上校驾驶的汽车驶过基加利营地时,“瞥见约 60 米外的营地地上有几个好象是穿比利时制服的士兵。我不知道他们是死了还是受伤了,不过我记得当得知我们已有伤亡时十分震惊。”达赖尔说他命令那位政府部队军官停车,可那位驾驶车辆的卢旺达军官就是不停。到达军校后,达赖尔与多哥观察员交谈,他说多哥观察员告诉他比利时士兵被扣在基加利营地和遭受虐待或毒打的情况。

达赖尔在同一呈文中还说,他认为无法选择军事干涉,他自己也无法去基加利营地,因为先是为司机所阻,后来 14 时左右,在国防部与 Bagosora 会面时,提到比利时维和人员的情况,又遭到了 Bagosora 阻挠。他说大约在 21 时获悉比利时人已经遇害。达赖尔于是前往基加利医院的太平间,见到比利时士兵的尸首已经停在那里。

达赖尔告诉比利时参议院委员会,因为干涉人员伤亡风险很大,营救很可能失败,采取武装行动去营救比利时士兵并不可行。达赖尔介绍说联卢援助团有缺陷与资源匮乏,他无法找到营救比利时士兵的部队:“联卢援助团是一个维持和平行动特派团。它没有装备,没有受过训练,也没有人员去进行干涉行动。”

4 月 7 日上午,总统卫队卫兵也袭击了自由党副主席兼劳动和社会事务部长兰都尔德·恩迪辛瓦的住所。恩迪辛瓦是联卢援助团数月来保护的反对派政治家之一,也是千丘自由广播电视台宣传和恐吓的对象。据其家人和恩迪辛瓦家庭佣人的证词,大约 6 时 30 分,守卫邻近宪法法院长约瑟夫·卡瓦卢干达先生住所的警察,告诉守卫恩迪辛瓦住所的一名卢旺达警察,总统卫队就要来了,要杀死恩迪辛瓦。据说,恩迪辛瓦闻听此言,就要求住所外的政府部队卫兵请求增援。可是做完这事以后,他家人说发现守卫恩迪辛瓦的联卢援助团加纳部队,事先未向恩迪辛瓦作任何解释,就逃进了

附近的一所房舍中。据一位目击者说,大约三、四十分钟以后,约有 20 个总统卫兵来到恩迪辛瓦的住所,佩带着轻型武器。搜过住所之后,他们开枪打死了恩迪辛瓦、他的妻子、母亲和 2 个孩子。

同一天上午,卡瓦卢干达法官在家中被绑架。卡瓦卢干达也有联卢援助团卫兵警卫。卢旺达士兵来到他的住所,要他跟他们走,卡瓦卢干达怕丧命,不肯去,反把自己同妻子和 2 个孩子锁在屋里。据卡瓦卢干达夫人讲,屋外的联合国士兵站在那与卢旺达人交谈,武器放在身边的桌子上。与此同时,屋内,卡瓦卢干达法官给联卢援助团的比利时、孟加拉国和加纳的特遣队打了许多电话求救。他得到保证,说增援部队就到,可一个也没有来。最后,外面的卢旺达士兵捣毁了前门。卡瓦卢干达法官被带走,家人遭到殴打和虐待。据卡瓦卢干达夫人讲,联合国卫兵面对绑架或殴打,没有一点上前制止的举动。

在执行任务的过程中,联卢援助团接到情报说一些政治家和知名公职人员受到威胁。关于恩迪辛瓦和卡瓦卢干达这两件案子,1994 年 2 月 17 日特派团军事情报员给达赖尔的一份内部备忘录中载有明确资料,称确实存在着一场阴谋,所谓"行刑队"有名有姓的成员要密谋杀害他们二人。据达赖尔讲,2 月 17 日以后,除了给这些政治家配有私人武装警卫和由联卢援助团武装车队护送外,在每个政治家的住所还派有至少 5 名联卢援助团武装士兵。

有联卢援助团警卫的另一位政治家是阿鲁沙谈判期间的前外交部长博尼法斯·恩古林齐拉先生。据他夫人弗洛丽达·恩古林齐拉讲,大约 7 时 30 分,守卫他们住所外面的联合国警卫告诉恩古林齐拉,恩迪辛瓦已遭杀害,他们认为政治大屠杀已经开始。尚未上任的总理福斯坦·特瓦吉拉穆恩古先生打来电话,证实总统卫队分子正在搜索政治家。据恩古林齐拉夫人讲,就在那时,联合国士兵要她全家登上一辆卡车,外面蒙着蓬帆布,驶离了她家。停车后他们发现给拉到基加利郊区 Kicukiro 公立技术学校。

公立技术学校是联卢援助团比利时部队驻扎地,许多平民都到那里寻求他们的

保护。调查团会见了公立技术学校惨案的一些幸存者。公立技术学校在卢旺达已成了联合国特派团失败的象征。当时大约有2 000人到公立技术学校避难,以为联卢援助团部队能够保护他们。校园外面有帮派民兵和卢旺达士兵。4月11日,法国军队将公立技术学校的侨民撤走之后,驻在公立技术学校的比利时特遣队就离开了学校,丢下了男女和儿童,其中有许多人为等在外面的士兵和民兵所屠杀。

恩古林齐拉先生求法国军队将他带出公立技术学校,但遭到了拒绝。在联卢援助团部队离开后发生的大屠杀中,恩古林齐拉被杀害。

在总统飞机失事后的几天里,比利时、法国、意大利和美国开展了撤出国民行动,目的是撤走侨民。部队指挥官通知总部,4月8日清晨,首先有3架法国飞机到达。在安南(里扎)4月9日发出的一份电报里,要求达赖尔"与法国和比利时指挥官合作,协助撤出他们的国民和要求撤走的其他外国国民。你可以为此调换联络官。你应当尽力做到不损害公正,不越权行事,但若是撤出外国国民所必须,则可以酌情办理。除非自卫,再重复一遍,决不应当去参加可能发生的战斗。"

比利时特遣队的撤离

4月12日,秘书长在波恩会见了比利时外交部长维利·克拉斯先生。联合国的会谈记录记有克拉斯对联合国的如下谈话:"在卢旺达展开维持和平行动的要求已无法再满足,阿鲁沙和平计划名存实亡,已无法让双方进行对话;因此,联合国应当终止联卢援助团。"克拉斯先生说,他得到消息说,加纳特遣队已经逃离,使联卢援助团部队只剩下1 500人(这一说法并不正确)。他接着说,"联卢援助团的撤离可以说会加深全面内战的危险。但是迄今为止,联卢援助团无力阻止屠杀,尽管有它的存在,仍有20 000人死亡。"秘书长曾说他已写信给安全理事会,要求派出更多部队和改变联卢援助团的任务规定,他认为安理会不会同意撤出联卢援助团,克拉斯在对此意见作出答复时表示,比利时必须作出抉择,并已决定将其部队撤出卢旺达。比利时希望这一撤离是联卢援助团的共同努力,而不愿意独自撤离。

根据联合国档案中的会议记录,克拉斯还表示,如果联卢援助团仍将驻留,比利时会留下其武器和设备。

秘书长在 4 月 13 日的信中向安全理事会通报了比利时的立场。信中指出,联卢援助团很难有效执行其任务。除非有一支同样装备精良的特遣队来接替比利时特遣队,或比利时重新考虑其决定,联卢援助团就"难以"继续执行其任务。同一天,比利时常驻联合国代表直接写信给安理会。常驻代表在生动描述了"大规模屠杀"和"动乱"的严重局势之后指出,既然《阿鲁沙和平协定》的执行严重受到破坏,联卢援助团的整个行动就应当停止。据调查团了解,除了上述信函及后来给安理会的信之外,比利时政府向安理会成员进行高层的游说活动,以说服安理会撤出联卢援助团。

联卢援助团继续发挥的作用

维和部起草了两种选择办法,于 4 月 13 日送交联卢援助团征求意见及送交在马德里的秘书长核准:

(1) 将比利时特遣队离开后的联卢援助团保留三周。实施此项选择需要有若干条件,其中包括有效停火,各方在其控制地区负责维护法律和秩序及平民的安全,宣布基加利机场为中立领土,将联卢援助团集中在机场。将警告各当事方,如果到 5 月 6 日还达不成协定,联卢援助团就将撤离。

(2) 立即缩减联卢援助团,只保留特别代表、顾问、若干军事观察员和一个连部队的少量政治性的存在。

达赖尔在答复时对选择一表示支持。秘书长的高级政治顾问兼出席安理会特别代表钦马亚·加雷汗大使在 4 月 14 日的手写密码电报中通知安南,秘书长倾向于第一个选择,如果无法取得进展,就将采用第二个选择。加雷汗提及 4 月 8 日和 13 日给安理会的信并强调,秘书长"从未"建议或赞成撤离。电报接着说:"突然和全面撤离既不可行,也不可取或明智。"

达赖尔在 4 月 14 日的另一份电报中明确指出比利时撤出的灾难性后果,他将此称为是对“援助团的可怕打击”。

4 月 13 日,尼日利亚代表不结盟运动核心小组向安全理事会提交一份决议草案,主张加强联卢援助团。第二天,里扎向安理会口头传达了秘书长的选择。这两种选择都是建立在停火基础之上。还说有可能将这两种选择结合起来,并说这是秘书长本人赞许的选择。

到了第二天,安理会成员的立场已有所改变。尼日利亚现在赞成采用选择一。根据秘书处的记录,联合国最初表示,如果当时就作决定的话,联合国只能同意撤出联卢援助团,因为它认为在当时的情况下,维持和平行动在卢旺达已没有什么作为。联合王国和俄国支持第二个选择,在进一步协商后,美国也表示可接受这一抉择。

安理会主席在 4 月 15 日向新闻界发表的声明反映了安理会当时的气氛。声明没有提到持续发生的大屠杀。但是指出,“卢旺达眼前的优先事项就是在政府部队和卢爱阵之间建立停火。”安理会要求双方同意立即停火并回到谈判桌,安理会重申《阿鲁沙和平协定》是解决卢旺达冲突唯一可行的框架。

维持联卢援助团的存在继续与实现停火的努力联在一起。4 月 18 日,安南(里扎)发出电报,使此问题达到紧要关头。维和部认为,既然看不到停火的任何实际前景,他们打算向安理会报告说,必须设想全面撤离联卢援助团,而非采用提出的两种选择。布布和达赖尔被要求对实现停火进行最后评估。

4 月 19 日,达赖尔在答复时力主维持一支 250 人的部队,作为最起码的存在,他反对全面撤离:“联卢援助团全部撤离即使不被看成是将下沉的船抛弃,也无疑会被解释为撒手不管。”他还指出,在撤离时,有可能对联卢援助团作出危险反应。

达赖尔描述了在所讨论的方案中联合国将陷入的困境:“联卢援助团撤离的后果必将对平民人口,特别是难民的士气产生有害影响[原文如此],他们将认为我们抛弃了他们。然而,实际情况是,我们目前除了提供安全、一些粮食和药物及维持存在以外,没有什么其他作为。人道主义援助尚未真正开始。……滞留在 Mille Collines

旅馆、红十字会和 St Michels 教堂等政府部队控制区各地的难民都有可能遭受屠杀,他们处境如此危险,即使已将联卢援助团派往现场,直到上个星期,仍未产生任何结果。

到 4 月 19 日,秘书处的方针发生了重大变化:已起草一份秘书长给安全理事会的报告,这份报告列入了三种选择:加强联卢援助团、缩减兵力或全面撤离。在将草稿发往基加利的电报中指出:"加强联卢援助团的选择是今晚在此决定的,因此我们向你提出为时稍晚的要求,请你停止明天的人员撤离行动。"

4 月 20 日,布布表示全力支持选择一,即加强联卢援助团的任务和人力,不过他还说,他"也不反对经修订的选择二。"但是关于后一项备选办法,布布对所剩的人员由部队指挥官率领一事持保留意见——他和指挥官都应留守基加利。

同一天,正当安理会准备作出一项决定时,尼日利亚大使易卜拉欣·甘巴里先生约见了秘书长。甘巴里要求布特罗斯·加利反对安全理事会撤离联卢援助团的举动。秘书长说,他感觉象在"孤军奋战",因此,他要求尼日利亚大使鼓励非洲国家元首支持他的立场,写信反对撤离。

4 月 21 日,安理会一致决定将联卢援助团缩减到大约 270 人及改变援助团的任务规定。该项决议指出,"安理会对在卢旺达连续发生、并导致包括妇女和儿童在内的几千名无辜平民死亡的大规模暴力深表震惊……"

据报道,在第 912(1994)号决议通过之前的非正式协商中,安理会一些成员对报告中未列入秘书长提出的一项建议(他指出,他的发言人曾口头上表示秘书长倾向于加强援助团的任务规定)表示失望。尼日利亚表示不结盟运动核心小组倾向接受选择一,但是,由于缺乏政治意愿,而无法支持这项选择。据秘书处说,联合王国在答复时表示,根据索马里的教训,当地的条件会发生迅速和危险的演变,因此选择一并不可行。

<u>有关联卢援助团任务规定的新建议</u>

但是到了 4 月底,鉴于卢旺达的灾难性局势,秘书长只能建议改变减少部队人数

的决定。4 月 29 日布特罗斯·加利在给安全理事会的信(S/1994/518)中对重点进行了重大修正——从将联合国的作用视为在内战中的中立调解员,转到确认必须制止对平民的大屠杀,这场大屠杀已持续三周,估计约已有 20 万人被杀。秘书长指出,第 912(1994)号决议所述任务规定,并未给予联卢援助团采取有效行动制止大屠杀的权力。秘书长要求安理会重新审议以前的各项决定,并考虑"安理会可以采取或授权会员国采取何种行动,包括强有力的行动,以便恢复法律和秩序。"秘书长在信的结尾尖刻地指出,他当然了解"这种行动所需的人力物力资源,其规模是会员国至今尚不愿设想的。"

第二天,安全理事会发表了一份主席声明(S/PRST/1994/21)。安理会在当时并未对秘书长信中的内容作出答复,只表示稍后再作出答复。除此之外,此项声明可被视为是安理会朝向更清楚地表明立场,反对正在发生的灭绝种族迈出了一小步。安理会指出,对平民的屠杀"特别是"发生在卢旺达临时政府(其代表仍参加安理会的审议)成员或支持者控制下的地区。安理会仍不同意使用灭绝种族一词,而是在声明中几乎直接援引《灭绝种族罪公约》的条文,以此绕过这一问题。最后,声明还提到实施武器禁运的可能性。

在安全理事会收到秘书长的信之后几天内进行的讨论记录中显示,该机构在若干问题上存有分歧:是否应当介入,如果介入,则如何形容介入的强度(据报道,巴西、中国和联合王国等国反对用太强烈的"干涉主义"措词来形容联合国的作用)、区域行动者的作用和武器禁运等问题。5 月 3 日,美国关于派遣一个安全理事会小队前往该区域了解局势的构想赢得了一定的支持,联合王国反对这一构想,因此未能得到实行。

据秘书处的记录显示,两天之后,安全理事会尼日利亚主席向其同仁施加压力,促使他们采取行动,据报道,他说如果安理会不采取行动,将有可能遭到世界的耻笑。他对"鸡与鸡蛋孰先难定"的局面表示关注,他认为秘书长与非洲国家之间就是这样的一种局面,因为秘书长要求非洲采取行动反对屠杀,而非洲国家在作出承诺之前,希

望更多地了解计划中的部队规模和费用以及将能得到的后勤支助。法国代表认为安理会应集中于人道主义援助,人道主义走廊的设想便是一种可能性。

安理会主席建议安理会写信给秘书长,请他向安理会提出应急规划并就扩大的联合国特派团的任务规定提出建议。经联合王国的建议,不向秘书长提出正式要求,但请他提出一份非正式文件。第二天,就给秘书长的信达成了一致意见,其中要求作出指示性应急规划,但是还十分奇怪地表示安理会成员并不期待收到任何果断或明确的建议。

5 月 6 日,布布的一份电报概述联卢援助团今后任务规定的行动构想草案,并对平民人口的状况作了清晰的描述:“内战加剧,已蔓延全国,特别是农村地区,对无辜平民的大屠杀似乎仍在继续……局势持续恶化使人们对联卢援助团修正的任务规定的有效性和可行性产生严重疑问。联卢援助团既无实力也无资源采取有效行动,制止对平民的大规模屠杀及帮助建立合理的安全环境,这是恢复谈判以期缔结停火协定和实施停火的基本条件。”联卢援助团这封电报中的优先事项很明确:联卢援助团首先应能够阻止屠杀,然后是继续努力达成停火。这是基加利与总部早先电报往来中所述优先事项的重大改变,这一改变发生在大屠杀开始的一个月之后。

实际上于 5 月 9 日提交安理会的非正式文件对正在发生的大屠杀态度不甚明确,对联卢援助团制止屠杀的作用更加含糊。联卢援助团上述行动构想草案指出,应授权援助团“迅速采取有效措施,制止对无辜平民的杀戮”,但是,非正式文件的定稿则说,联卢援助团将“确保为流离失所者和其他有需要的人、包括难民提供安全的条件…。”非正式文件还明确指出,订正的任务规定并不设想强制行动,而是主要利用威慑力量来执行任务,只在自卫时诉诸武力。非正式文件指出,由 5 个步兵营组成的一支 5 500 人的部队是维持加强的联卢援助团所需的最起码的可行兵力。援助团的任务被概述为“向流离失所者和其他受影响的人及为人道主义援助的安全运送提供支助及确保安全。”

卢爱阵在 5 月 12 日就非正式文件向新闻界发表声明,认为部队最低兵力人数太

多：主张维持原来规模(2 500 人)的援助团。卢爱阵指出,政府部队控制下的西南地区的人民可能是卢旺达唯一需要联合国保护的人民。

在5月11日安理会开始讨论非正式文件时,秘书处向秘书长报告说,若干成员表示支持非正式文件中的构想。美国实际上没有反对这一构想,而是强调希望能够探讨是否有可能在"卢旺达边境一带建立保护区,由一支国际部队保护人民安全。"美国代表表示,这样的一个援助团可能需要较少的部队,也没有正在讨论的其他一些建议复杂。但是,达赖尔在5月12日的电文中对在边境周围建立保护区的设想提出批评。

5月13日,秘书长在提交安全理事会的报告中正式提出了他的建议,其中概述将分阶段部署第二期联卢援助团,使其最后达到5 500人的兵力,强调必须加速将部队派往现场。上述分歧继续存在。最后一天的协商主要集中讨论美国对决议草案提出的修正案。美国的建议明确提到必须征得当事方的同意、在安理会作出进一步决定之前推迟稍后阶段的部署,并要求秘书长再向安理会提出修订的行动构想,除其他内容外,还应包括当事方的同意及可用的资源。

根据秘书处的记录,一些代表团对征得当事方的明确同意是否适当提出质疑。法国和新西兰难以接受美国提出的只部署少数军事观察员和一个步兵营及推迟其余的部署的构想。在经过几小时协商后,安理会拟订并随后通过了一项草案。

建立第二期联卢援助团

安理会于1999年5月17日通过第918(1994)号决议。决议包括决定增加联卢援助团部队人数,并对卢旺达实行武器禁运。卢旺达投票反对后一项决定,这一点清楚表明卢旺达的安理会理事国席位影响到原则问题。

决议通过后便集中努力于寻找需要的部队以编组经安理会授权的五个营兵力。秘书处与可能的部队派遣国举行了几次会议,布布走访了关键的非洲国家寻求支援联卢援助团,秘书长自己则接触了一些非洲国家元首并动用非统组织秘书长的帮助

以努力发动提供部队。然而,反应并不热烈。只有几个非洲国家表示一定程度上愿意提供部队,但要有财务和后勤援助。到 7 月 25 日,第 918 号决议通过两个多月之后,联卢援助团依然只有 550 人,只达到授权兵力的十分之一。灭绝行动开始时缺乏做出强烈反应的政治意愿、而联合国广大成员国又不愿承诺提供必要的部队使联合国设法制止杀戮,因此产生雪上加霜的结果。

新任命的人权高级专员何塞·阿亚拉·拉索于 1994 年 5 月 11 日到 12 日访问了卢旺达。高级专员访问了基加利和比温巴并与所谓的临时政府的代表以及卢爱阵的代表交谈。他给人权委员会的报告于 1994 年 5 月 19 日发表(ECN.4/S-3/3)。阿亚拉·拉索说有 20 多万平民被杀害并呼吁强烈谴责屠杀行径,但高级专员只是描述局势为“发生了极为严重侵犯人权情况”,而且还在继续发生。他的建议是针对双方的。阿亚拉·拉索只是在谈及公约为一项国际人权文书而卢旺达也是缔约国时提到种族灭绝一词,除此之外并未再有提及。阿亚拉·拉索提议任命一位卢旺达人权特别报告员,由人权监测员协助工作。

在根据同一次访问提出、并于 1994 年 7 月 21 日送交安全理事会的另一份报告(S/1994/867)中,阿亚拉·拉索指出有几十万人被杀害。他列举证据说明政府部队从事的杀戮是有预谋的统一行动,并提及卢旺达无线电台和千山自由无线电和电视台煽动暴力和杀戮。他同时提到有报告说“双方部队屠杀平民”以及卢爱阵部队“在被描述为报复行为”的过程当中草率处决。

秘书长 5 月 16 日与布布和包括安南及古尔丁在内的主要秘书处官员会晤讨论卢旺达的发展。其后秘书长发表新闻声明,简而言之再次申明他支持布布,而布布被卢爱阵指责有偏向已有多时。5 月 18 日,秘书长写信给一些非洲国家的国家元首和政府首脑,要求向第二期联卢援助团提供部队。他在日期为同一天的一封信中向非统组织秘书长通报此事,这是灭绝行动开始以后两位秘书长对有关联合国的作用进行书信来往的一部分。

5 月 20 日,安南转交给布布来自秘书长的一项请求,他要在随后几周内驻在内罗

毕,与这一区域各国政府磋商并寻求它们支持执行第918(1994)号决议。

为继续执行第918(1994)号决议,秘书长还派里扎和巴里尔前往卢旺达,主要是试图推动各方走向停火并讨论第918(1994)号决议的执行情况。特派团5月22日至27日期间访问这一区域。在秘书长向安全理事会提交日期为5月31日的报告中,他根据上述访问提出其。结论报告内详尽描述灭绝行动开始的数周内发生的恐怖,"提到疯狂的大屠杀"并估计有25万到50万人被杀戮。重要的是报告指出屠戮和杀害是有步骤的,而且所发生的事件已构成种族灭绝是"毫无疑问"的。

报告回顾提及秘书处所能收到的关于卢旺达灭绝行动之前情况发展的资料,它指导了秘书处的分析工作。第11段说:"这方面,安全理事会应了解,回想起来,某些事件也许写大屠杀有牵连。1993年12月至1994年3月期间,联卢援助团几次注意到'米尔·科林斯广播电台'具有煽动性的广播,并注意到一些武装集团,显然包括'青年民兵'的可疑调动,并向临时政府提出警告。联卢援助团还收到了正在运进武器的证据,并向临时政府提出抗议,并将这一资料转递给外交使团"。在似乎是提及达赖尔1994年1月11日的一封电报时,报告继续说"有一次,部队指挥官请总部允许使用兵力收回一批武器并奉命坚持让宪兵在联卢援助团监督下进行。"

秘书长的报告概述了第二期联卢援助团的三阶段部署计划,其中第一和第二阶段应立即同步展开。计划预计到实施部署的不同情况,包括尚未开始停火。第二期联卢援助团的两个首要任务被描述为(a)设法将尽可能多受到威胁的平民集结,确保其安全,以及(b)按照要求,保证人道主义救援行动的安全。

报告的最后意见十分痛楚:"国际社会对卢旺达的种族灭绝反应迟钝,明确表明它极端无法充分紧急回应,冒武装冲突的人道主义危机采取迅速和决定性行动。由于最初的任务未允许联卢援助团在屠杀开始时采取行动,所以已经把该援助团在当地人员迅速减少到最低限度,以致几乎在两个月之后国际社会甚至对安全理事会所确定的订正任务如何作出反应显然束手无策。多们都必须承认,在这方面我们对卢旺达的痛苦没有反应,因此默认了不断丧失生命的悲剧"。

卢爱阵在6月3日给秘书长的一封信中对秘书长最新报告中提及种族灭绝一事做出积极反应,并呼吁安全理事会宣布所发生的暴行为种族灭绝。该信还呼吁安全理事会通过决议批准干扰或摧毁米勒·科林斯电台。此外,卢爱阵呼吁秘书长和安理会采取措施暂停卢旺达参加安理会工作。

6月8日,安全理事会通过第925(1994)号决议,核可秘书长建议根据扩大的任务部署联卢援助团,并将援助团的任务期限延长至1994年12月9日。决议还敦促会员国对秘书长请求提供资源立即做出反应,包括提供迅速部署加强兵力的后勤支助能力。草案最初由美国提出。根据磋商记录,草案初稿使用的种族灭绝一词被改为"种族灭绝行为",这是在中国反对单独使用该词之后达成的折衷。

<u>绿松石行动</u>

在6月19日给安全理事会的一封信中(S/1994/728),秘书长概述了为部署第二期联卢援助团所做努力的结果,当时援助团的总兵力仍然只有503人。秘书长指出,第二期联卢援助团的第一阶段部署在最好的情况下也只能到7月的第一周才开始。秘书长提到持续发生的杀戮时建议安理会考虑法国提出的按照第七章采取多国行动,"以期确保卢旺达流离失所者和处境危险的平民的安全和保障"。

法国加上塞内加尔的提议在1994年6月20日法国常驻代表给安全理事会主席的一封信中正式提出。该行动被描述为旨在"在扩大的联卢援助团到达之前,维持一种存在/.../这支部队的指定目标与安全理事会指定联卢援助团的目标相同,就是采用包括在可能情况下设立和维持安全的人道主义地区在内的方法,协助向卢旺达境内陷于危险中的流离失所人员、难民和平民提供安全和保护。持安全人道主义区。"法国要有一项根据第七章规定的决议"作为它们进行干预行动的法律框架"。

在同一天,安全理事会通过第928(1994)号决议将乌卢观察团的任务期限延长三个月,并决定该团在此期间将缩小规模。

6月20日,达赖尔发给总部一封很长的电报概述了有关提议的绿松石行动可能

引起的关切问题,包括联卢援助团中那些与法国领导的特遣队具有同样国籍的士兵将面临的情况。

安全理事会6月20日至22日就法国的倡议举行协商。法国于6月20日介绍了一项决议草案。秘书长参加了6月22日的非正式协商。据联合国的协商记录,秘书长争辩赞同立即做出决定授权开始法国领导的行动。当天晚些时候,安理会通过第929(1994)号决议,投票结果为10票赞成、5票弃权(巴西、中国、新西兰、尼日利亚、巴基斯坦)。

1994年7月1日,安理会通过第935(1994)号决议,请秘书长设立一个公正的专家委员会,就“卢旺达境内严重违反国际人道主义法的行为、包括可能发生的种族灭绝行为的证据”,向秘书长提出其结论。

同样在7月1日,法国常驻代表给秘书长一封信,通报秘书长说战斗已加剧,西南部局势“迅速变得完全不能控制”。按照法国大使的说法,局势要求立即实行停火。唯有停止交火才能切实可行地稳定人道主义局并根据《阿鲁沙协定》达成政治解决,“当然绝不能让那些干事屠杀行动特别是种族灭绝的人参与谈判”,该信已载入S/1994/798号文件转交给安全理事会。法国认为如果不实行停火将有两种替代行动:撤退或是组织一个安全的人道主义地区。信件表明法国认为设立这样的地区属于安理会已授权的任务范围,但仍希望联合国能支持这一想法。安理会在7月6日的非正式协商中讨论了设区的想法,当时有几个代表团对该提议的性质提出问题。安理会对法国的信件未作出正式反应。

7月14日安全理事会发表主席声明(S/PRST/1994/34)对战事持续表示震惊,要求立即停火,敦促恢复《阿鲁沙协定》框架内的政治进程,重申卢旺达西南部安全地区的人道主义性质并要求“所有有关各方”尊重这点。决议呼吁会员国提供帮助,确保很快部署扩大的第二期联卢援助团。

7月17日扎伊尔戈马被炸。当天法国绿松石行动司令官拉福卡德将军要求联卢援助团向卡加梅将军转达:如果不停止交火,法国打算以武力干预。在先前与特别

代表沙哈里亚尔·汗接触时保罗·卡加梅少将据称指出卢爱阵对此没有责任,而且向该地区部队发出的指示是避免炮击戈马或邻近的扎伊尔地区。

7 月 17 日设在戈马的联合国卢旺达紧急联络办事处报告说 100 多万卢旺达人已越境进入扎伊尔。受到关切的是可能随后从绿松石行动管辖的人道主义保护区会有更多的人出走。近年来最为复杂、最为敏感的人道主义紧急局势之一从此开始,大批卢旺达难民涌入扎伊尔,而帮派民兵和其他参与灭绝行动的势力也渗透到难民营里。为支助扎伊尔境内的营地而进行的大规模救济努力至今仍为那些卢旺达境内的灭绝行动生存者所忌恨。

7 月 18 日卢爱阵控制了除绿松石行动掌握的人道主义区以外的整个卢旺达。卢爱阵宣布了单方面停火。7 月 19 日,一个民族团结政府在基加利宣誓就职,并确定其过渡时期为五年。巴斯德·比齐蒙古先生宣誓就任总统,保罗·卡加梅少将为副总统,福斯坦·特瓦吉拉蒙古为总理。令人发指的卢旺达种族灭绝行动开始 100 多天之后结束,留下深深的痛苦和创伤。

三、结论

独立调查委员会认定,在 1994 年卢旺达境内发生灭绝种族行为之前及发生期间,联合国未能在一些重要方面作出有效反应。联合国未能预防及阻止卢旺达境内的种族灭绝行为,责任在于一些不同的行动者,特别是秘书长、秘书处、安全理事会、联卢援助团和联合国的会员国。面对这一国际责任,联合国及有关会员国应当向卢旺达人民明确地道歉。至于那些对同胞策划、煽动并实施灭绝种族行为的卢旺达人的责任,必须继续努力,将他们交给卢旺达问题国际刑事法庭及卢旺达本国机关审判。

在下面一章中,调查委员会首先要指出联合国的反应方面的最大失败:在当地的联合国维持和平特派团不具备应付所面对的实际挑战的能力。接着,调查委员会将指出本报告所述期间联合国在作出回应方面的其他一些错误和失败之处。

1. 严重失败

卢旺达境内发生灭绝种族行为之前及发生期间,联合国的反应方面的最大失败,可以归纳既无资源也无意愿作出预防或阻止种族灭绝行为所必需的承诺。联合国派驻在卢旺达的主要部门是联卢援助团,其规划、规模、部署或指示都未规定它在和平进程严重受挫时发挥主动和积极的作用。援助团的规模比原来从实地提出的建议所要求的要小。援助团的建立速度慢,又受到行政方面的困难的拖累。援助团缺乏训练有素的部队和可以正常使用的军用品。援助团的任务规定是根据对和平进程的一项分析,这项分析后来证明是错误的,虽然有重要迹象警示原来的任务规定不足以应付,也没有对该项分析加以纠正。发生灭绝种族行为之时,援助团并不是一个完整运作的队伍:不断有证词表明,在危机最深重的日子里,在危机最深重的时刻,缺乏政治领导,缺乏军事能力,在指挥和控制方面存在严重问题以及缺乏协调和纪律性。

一支有 2 500 人的部队应当能够阻止或至少限制卢旺达总统和布隆迪总统因飞机坠毁身亡后、在卢旺达开始发生的那种屠杀。但调查委员会认定,联卢援助团能力方面的根本问题,导致出现联合国维持和平部队面对本世纪人世间最凶残的行为时几乎束手无策的既可怕又羞辱局面。

联卢援助团的败绩暂且不提,应当指出联卢援助团内以及各方案和机构内的联合国人员不顾卢旺达发生的骚乱,还是勇气可嘉,确实拯救了许多平民、政治领导人和联合国工作人员的生命,有时甚至自己冒着生命危险。在整个灭绝种族行为期间留守的维持和平人员,包括部队指挥官和加纳特遣队及突尼斯特遣队,在极困难的情形下,努力制止人世间最凶残的行为;他们的努力值得赞扬。联合国的档案证明,卢旺达境内、各会员国以及非政府组织提出无数次请求,要求帮助拯救灭绝种族行为期间处于危险境况的人们。统计数字不好找,但不妨引用一下联卢援助团自身档案的内部名单,其中指出,1994 年 5 月 27 日至 6 月 20 日,在基加利的战事期间,联卢援助团撤离了 3 904 名流离失所者。

2. 联卢援助团任务不符需要

有关联卢援助团初步任务规模的各项决定是援助团未能预防和阻止卢旺达境内灭绝种族行为的一项根本因素。规划过程未能考虑到各当事方之间协定并未解决的、余下的严重紧张因素。联合国援助团的使命取决于和平进程的成败。没有留退路,也没有作出应急计划、应付和平进程一旦不成功的情况。

在组织一支具有一定能力、资源和任务,可以应付卢旺达日趋严重的暴力行为和最终的灭绝种族行为的部队方面出现严重失败,原因出现在签署援助团的早期规划。卢旺达各方之间经过多年艰苦谈判之后,于 1993 年 8 月签署的《阿鲁沙协定》,受到普遍欢迎,人们感到乐观,松了一口气。虽然暗地里还显然存在着紧张,而且政府代表团内部也是如此,但国际社会把《协定》看成是卢旺达实现和平和分享权力的出发点。

《阿鲁沙协定》缔约各方过于乐观地认为,大约一个月后即可部署国际部队;这意味着联合国从一开始筹备联卢援助团起,就在与时间赛跑。起初的规划进程由于政治分析不充分而受影响。达赖尔承认,他率领的考察团缺乏必要的政治能力,未能正确地深入分析《阿鲁沙和平协定》原交战各方之间的政治形势和根本现实。就在此前两个星期,人权委员会即决即处和法外处决问题特别报告员就卢旺达的局势发表了令人不安的报告;这份报告考察团显然连知道都不知道。报告员的这份报告支持那年早些时候人权方面一些非政府组织的调查结论。他指出了人权情况极其严重,并用一定的篇幅论及卢旺达境内可能正在发生灭绝种族行为。在为联合国派驻卢旺达的大批维持和平人员进行规划的过程中,竟然没有考虑到这样一份报告,这表明联合国有关机构严重缺乏协调。事实上,达赖尔对调查人员讲,如果政治评估更有深度,如果他当初知道这份报告,他就会重新考虑考察团所建议的部队人数。联卢援助团规划方面的这一疏忽,责任在于联合国秘书处有关部门,特别是人权事务中心和维和部。

考察团估计,执行在卢旺达的任务需要一支 4 500 人的部队。但秘书处认为,部队人数那么多安理会通不过。对当时的政治承诺作如下描述可能是正确的:美国代表团曾建议联合国象征性地派 100 人进驻卢旺达。即使一直敦促联合国在卢旺达派驻人员的法国也认为 1 000 人就足够了。达赖尔的数字在尚未提交安理会之前就被减了下来。9 月 24 日,原过渡期结束已有两星期,秘书长才建议建立由 2 548 名军事人员组成的维持和平部队。

如果说安全理事会第 872(1993)号决议决定联卢援助团的任务比秘书长向安理会提议的更有限的话,那么,它离原先《阿鲁沙协定》缔约各方所商定的广泛概念就相去更远了。这一差异不是不重要的。如何解释安理会所决定的任务的实际范围,在发生种族灭绝行为数月之前就成了各方辩论的问题,下文对此有说明。有关基加利武器安全区任务方面的限制就是安全理事会准备在卢旺达作有限承诺的早期和公开的迹象。美国对决议草案提出了一些修正,削弱了任务规定,包括在解除平民武装方面。原来关于基加利武器安全区的措词也被削弱了,改成明确规定由双方建立武器安全区。

联卢援助团原先任务方面的限制,责任首先在于联合国秘书处、秘书长和维和部内的负责官员,他们的错误分析成为提交安理会各项建议的基础,他们还建议援助团的部队人数少于考察团认为必需的人数。那些施加压力、要求秘书处限制提议的部队人数的会员国也承担部分责任。更重要的是,安全理事会本身也负有责任,就是在索马里行动之后对支持新的维持和平行动犹豫不决;具体而言,就是限制援助团在武器安全区方面的任务。

3. 执行任务

在执行联卢援助团任务方面,又出现了另外的严重困难。联卢援助团的任务构思谨慎;在实地执行这一任务时也同样小心。总部始终决定在执行这一任务时,只让联卢援助团按照传统维持和平任务发挥中立作用。这种行动范围被认为会得到安全

理事会的支持。安全形势每况愈下,本应促成联合国发挥更积极的、预防性的作用,但却没有采取任何步骤来调整任务,使之符合卢旺达的现实需求。

1 月 11 日达赖尔发给巴里尔电报提到有关同一名举报人进行接触,这使人们注意到联卢援助团实施其任务方式的重要方面。调查委员会认为,在处理这份电报方面出现了严重错误。

首先,电报的内容,尤其是表明存在着灭绝图西人计划的消息,极为重要,应当得到最高度重视并上报最高层领导。在这方面,联卢援助团和秘书处都犯了错误。

达赖尔不应把电报只发给巴里尔一人:显然有理由至少立即通报主管维持和平行动副秘书长和主管政治事务副秘书处。其实,电报虽然只是发给巴里尔一人,但他给维和部其他领导人传阅了。安南和里扎对联卢援助团的指示——以及贯穿这些指示的审慎精神——表明他们确实认识到这份电报载有很重要的信息。但他们没有向秘书长通报这份电报的内容。而且安全理事会也没有得到通报——此前一周安理会还决定它对联卢援助团的继续支持取决于和平进程的进展。在这方面,通知基加利的三个大使馆是不够的:电报所载各项威胁的严重程度说明应当通报整个安理会。联卢援助团于 2 月初报告:总统得知这一信息后,没有采取任何行动;实地情况每况愈下;这时,退一万步讲,也应当让安全理事会知道一下。秘书长 1994 年 5 月 31 日提交安理会的报告间接回顾了达赖尔的电报。这样做远远不够,当然也着实太晚了。

其次,针对举报人所提供的信息、没有采取更多的后续行动;调查委员会对此百思不得其解。在决定向哈比亚里马纳总统通报情况、以促使他就此采取行动之后,应当不断敦促总统,确保他按照自己的承诺采取行动。

电报的所有三大方面情况全是如此。联合国援助团如果得到信息表明:有人正在计划灭绝任何人类群体,有关方面就应当立即作出坚定的反应,就本案而言,当然是要采取比布布和达赖尔同哈比亚里马纳总统和民发运动领导人进行的会晤更为有力的行动。

关于存在着密藏军械的信息也很重要。达赖尔称,那一个储藏处至少藏有 135

件武器;该处武器的数目和性质都不足以断定那一年稍后会发生灭绝种族行为,但纽约的指示肯定给了帮派民兵及其他极端主义分子一个信号:联卢援助团不会采取积极的行动来对付密藏的武器。

突袭密藏军械的决定是否在援助团任务范围之内?这是一个关键性的问题。各方意见不一。达赖尔认为是在援助团任务范围内,但巴里尔、安南、里扎和阿纳比则坚信,突袭不属于任务范畴。关键在于如何解释任务中“双方建立的武器安全区”等字样。在这方面,应当回顾指出,同《阿鲁沙协定》预期联卢援助团将发挥的作用相比,安全理事会是故意削弱了援助团在基加利武器安全区方面的作用。在此情况下,总部主张审慎解释安全理事会通过的关于基加利武器安全区问题的任务。秘书处发出的指示电报表示担心,这一信息有可能是个圈套,并担心援助团的安全:“首要的考虑在于要避免采取可能导致使用武力和造成预期不到的影响的行动。”综合当时的情况而言,调查委员会认为没有理由批评秘书处在任务问题上所作的决定。但下文会表明,调查委员会认为在电报的后续行动方面犯了大错。

联卢援助团领导人 1 月和 2 月整整两个月间对发放武器的后果表示了十分明确的关注。鉴于总部认定突袭密藏军械及采取威慑行动不在任务的范畴之内,调查委员会认为,应当向安全理事会提出这一问题,指出这是援助团任务方面的一大弱点。由于存在着重大风险,安理会应当考虑加以更正。调查委员会没有发现任何证据显示,曾向安理会这样提出过这一问题。

给总统的意见书的前提是假定他不知道举报人所提到的各项活动。但档案清楚表明,就在此前一周,达赖尔同总统会晤时曾提出过向总统支持者发放武器的问题,指出这样发放武器是不可接受的,因为违反了《阿鲁沙协定》。总统当时说他不知道这件事,但如情况属实,他将指示他的支持者停止这样做。

最后,比利时特遣队受到了威胁,应当更清楚地就此采取后续行动,这不仅是就该特遣队的安全而言,而且同样应作为秘书处内及同安全理事会之间关于联卢援助团在卢旺达作用的战略讨论的内容。联合国明白,一方的极端主义者希望促使援助团

撤离。因此,联合国以撤出联卢援助团相威胁、以对总统施加压力,促进和平进程进展;这一战略实际上可能倒促成了极端主义者的阻挠行为而不是预防此类行为发生。

有人对邀请前殖民国家比利时参加联卢援助团是否明智提出了疑问。达赖尔电报以及电台广播和其他宣传形式讲到比利时特遣团受到威胁,这表明该国参加联卢援助团方面存在固有的困难。但必须指出就联卢援助团而言,比利时提供的是装备良好的部队,其他方面则没有提供这样的部队,而且当事双方都同意比利时部队参加援助团。

4. 有关接战规则的混乱情况

1993 年 11 月 23 日,部队指挥官向总部提交了一套联卢援助团《接战规则》草案,要求总部核可。总部始终未对这项要求作出反应。巴里尔将军告诉调查委员会,这套规则被认为是指导准则。巴里尔指出,他认为规则草案很不错,但当时他又说,总部并没有一套程序来正式核可《接战规则》草案。对部队指挥官来说,如果没有得到正式答复,就必须认为《接战规则》已获核可并已生效,调查委员会认为这项结论是合理的。同时,联卢援助团指挥部另一名高级成员告诉调查委员会,《接战规则》与现实不符,他未予置理。

种族灭绝开始之后,以“接战规则的不同排列”为标题再次将同样的草案发送给总部。总部不反对关于危害人类罪的第 17 条。但是,在后来适用于第二期联卢援助团的接战规则的版本中,该段已经删去。然而实际上,第一期联卢援助团在当地情势符合第 17 段时并未实施接战规则中这项具体规定。部队指挥官和其他人在解释联卢援助团没有制止大屠杀的原因时提到了其他问题,例如缺少资源以及与指挥和控制有关的问题。但是,令人感到不安的是,联卢援助团和总部之间关于哪些规则为有效的往来文件中存在严重含混不明的现象。

5. 未对种族灭绝作出反应

a. 总统座机被击落后,基加利的局势迅速陷入混乱。设起了路障,并开始屠杀图西人和反对派以及温和的政界人士。不久,卢爱阵冲出其大院,得到首都以外部队的增援。除了杀害平民之外,总统卫队和卢爱阵之间爆发了战斗。联卢援助团接到政界人士、工作人员和其他人数百次救助要求。数千人在联卢援助团驻地避难,其中包括到4月8日已经聚集在野战医院的5 000人。

种族灭绝爆发时,明显暴露出联卢援助团的任务规定软弱无力,令人痛心。人们自然要问,为什么一支 2 500 人的部队不能制止民兵和政府部队士兵的行动,这些民兵和士兵在冲突爆发后数小时内就开始设置路障并杀害政界人士和图西人。联卢援助团靠其存在并表现出坚定决心,难道就不能阻止后来发生的暴力的可怕后果吗?

在飞机失事之后若干时日中,联卢援助团和总部之间的联系表明这支部队混乱不堪,未掌握有关发生事件性质及哪些政治力量和军事力量在开展活动的情报,没有明确的方向,甚至援助团本身各特遣队之间联系也存在问题。接战规则规定,援助团除自卫之外,不得使用武力。援助团自己采取行动保护政界人士,但是,在某些情况下,因面对民兵的威胁而没有这样做。平民逃往联络援助团各地点,但是援助团未能始终保护他们。部队指挥官很早就发现,他没有掌握对所有部队的实际指挥权:实际上,比利时维持和平人员都由其本国撤送部队指挥,在数日之内,孟加拉国特遣队就不再接受联卢援助总部的命令。简而言之,基加利和总部间的来往电报以及在种族灭绝初期向安全理事会提供的资料都表明,援助团没有执行其与《阿鲁沙协定》有关的政治任务,没有能力保护平民或联合国文职人员,它自己也面临危险。此外,联卢援助团在法国、比利时、美国和意大利执行本国撤送行动时被撇在一边。联卢援助团领导部门、秘书处和部队派遣国必须对这种情况分担责任。

联合国的档案表明,维和部很快就开始讨论撤出联卢援助团是可能必须采取的选择。早在 4 月 9 日,安南(里扎)在给布布和达赖尔的电报中指出,联卢援助团在当

时情势下不可能执行其任务。他们还表示,如果情势朝不好的方向发展,可能有必要决定必须撤出联卢援助团。秘书处内本能的反应似乎是怀疑联合国作出有效反应的可能性,而不是积极调查是否可能加强援助团,应付当地新的挑战。

但是,十名比利时维持和平人员惨遭杀害之后,比利时单方面决定撤出部队,很快就使联合国援助团处于瓦解的边缘。比利时政府决定撤出部队之后,孟加拉国迅速表示可能采取同样行动。4 月 21 日,孟加拉国常驻代表致函安全理事会主席,提出若干安全问题,要求联合国作出保证。因此,维持和平部队极可能瓦解。

种族灭绝初期,联卢援助团面临的指挥和控制方面的问题包括联卢援助团领导的民警部门人员未经许可而撤出,还出现了令人窘困的事件,孟加拉国维和部队不让比利时特遣队的同事进入他们自己正躲藏的阿马霍罗体育馆。

调查委员会认为,必须维护联合国指挥和控制的统一,部队派遣国即便受到国内可能提出相反意见的政治压力,也不应该单方面撤出人员而使当时的维和行动受到破坏,甚至面临危险。

十名维和人员被杀对任何部队派遣国都是极大的打击。但是,即便比利时政府感到准突击队员惨遭杀害以及当时卢旺达境内的反比利时言论已经使得比利时特遣队无法继续驻守,调查委员会对力图全部撤出联卢援助团的主张依然感到难以理解。作为撤出的基本理由而提出的对旺达局势的分析除了描述双方的战斗之外,还阐述了持续屠杀的情况。但是,这项分析似乎完全以撤出为重点,而不是无论比利时参加与否,联合国是否有可能采取行动。

发生种族灭绝后最初几个星期内安全理事会的讨论情况表明安理会存在分歧,譬如,美国等国家同情比利时撤出援助团的主张,由不结盟运动核心小组带头的其他国家则主张加强联卢援助团。秘书长在 4 月 20 日给安全理事会的报告(S/1994/470)中提出三种备选办法时指出,他不赞成撤出的做法。虽然秘书长声称,通过他的发言人向新闻界发布的声明,他已明确表示赞成加强联卢援助团,但是,调查委员会认为,秘书长本可以采取进一步行动,在安理会力争加强援助团。

在杀戮行为已经人所尽知的情况下,安理会于4月21日决定将联卢援助团人员减少到最低水平,而不是尽力以充分的政治意愿争取制止杀戮,这项决定在卢旺达引起普遍的愤懑。调查委员会认为这项决定没有道理。安全理事会应该为缺乏政治意愿采取进一步行动制止杀戮而承担责任。

秘书长在4月29日的信中请安全理事会重新考虑削减援助团任务规定和人员的决定,这是将重点调整到联合国必须采取行动制止杀戮,令人欣慰。采取此种行动的必要性不再是作为双方停火谈判的附带条件而提出。但是,安全理事会经过几个星期才同意作出反应,在种族灭绝行动之中出现此种拖延,代价极大。5月初安理会协商后的报告表明,安理会显然不愿意考虑采取第七章所规定的行动。5月3日协商后,加雷汗给秘书长的报告指出,"没有任何代表团支持武力行动或强制性行动。它们都强调,不论考虑任何行动,只有卢旺达双方同意并答应给予合作,才能执行。"

到5月12日之前,安理会在关键问题上始终存在分歧。成员们讨论了一系列问题,包括是否应将第七章规定的任务授予扩大的援助团(安理会对这个问题的意见分歧),并讨论了所需的资源,而美国和联合王国要求秘书处提供关于行动概念的详细资料。如上文所述,安理会非常任理事国曾试图要求采取强硬行动。但是,反对这些努力的意见十分强大。安全理事会决策拖延不决,这表明在需要迅速采取行动的情况下缺乏团结一致精神,令人感到不安。在秘书长写信将近三个星期之后,安理会才于5月17日核可了第二期联卢援助团。

b. 国际社会中的重要成员不愿意承认在全球新闻媒体面前进行的大规模杀戮是种族灭绝,在这种情况下,对卢旺达危机缺乏采取行动的意愿就更加令人感到遗憾。卢旺达境内发生的事件是种族灭绝,因此,国际社会负有采取行动制止杀戮的基本责任。1948年公约缔约国承担了阻止和惩罚种族灭绝罪的责任。对这项责任不应掉以轻心。虽然要求公约缔约国采取的主要行动是订立国内法,规定惩办种族灭绝行为的管辖权,但是,公约还明确指出了将某一情势提交安全理事会的机会。因此,即便《公约》未作明文规定,但是从道义来说,安全理事会可能负有采取行动制止种

族灭绝情势的责任。

然而,1994 年 4 月和 5 月卢旺达发生大规模屠杀时,虽然电视播送出从卢旺达的河流飘来膨胀尸体的画面,但是,主要的国家不愿意使用种族灭绝的字眼来描述发生的事件。1994 年 5 月 4 日秘书长在美国电视采访时使用了这一字眼,他是国际社会最早这样做的人士之一。秘书长在提交给安全理事会关于 1994 年 5 月 30 日里扎和巴里尔特别视察的报告中正式使用了种族灭绝这个字眼。但是,当安理会有些成员提议将确定的这一性质列入关于第二期联卢援助团的决议时,其他成员拒绝这样做。

迟迟未确定卢旺达境内的事件属于种族灭绝是安全理事会的失职。有些国家不愿意使用种族灭绝一词是出于缺乏采取行动的意愿,令人遗憾。若要对种族灭绝采取有效的国际行动,各国必须随时准备确定此种情势,并承担责任采取与这一定义相应的行动。现在各国比较清楚地认识到必须确保人的安全,并保证个人人权不会受到侵犯,调查委员会希望这种认识也意味着各国不再不愿意确定种族灭绝事件和对此采取行动。

还必须指出,必须采取国际行动的范围并不仅仅限于种族灭绝的情势。联合国及其会员国还必须随时准备动员政治意愿,对尚未达到种族灭绝行为这一最严重程度的严重侵犯人权情势采取行动。还必须特别强调有必要采取预防行动:即在情势升级为种族灭绝之前就动员采取行动的意愿。

起初,在飞机失事之前,卢爱阵倾向于将与政府的冲突看作是政治冲突,希望避免被认为是“种族”政党,在一定程度上,这可能影响到对暴力行为具有种族因素的分析。但是,这并不能减轻上述情况的严重性质。鉴于 1993 年人权报告的结论,在 1994 年不断恶化的安全形势中不能忽视发生种族灭绝的危险。还应该指出,屠杀行为开始后不久,4 月 13 日卢爱阵的声明的确将发生的事件定性为种族灭绝行为。

自此以来,临时政府成员因其在卢旺达种族灭绝行为中的作用,已被卢旺达问题国际法庭起诉。调查委员会研究联合国的档案之后提出了一个问题,即当时是否使

这些人明确了解他们对正在发生的屠杀应承担的责任。在一定程度上,这使人们关注到危机管理中经常出现的一个难题:是否要与掌权的人进行谈判,而不论他们可能犯下何种行为。调查委员会认为,联合国有责任非常明确地向所谓临时政府的成员说明犯下种族灭绝罪和战争罪必须承担个人责任。

6. 维持和平行动负担过重:资源和后勤不足

卢旺达将是联合国维持和平行动的一个转折点,将是没有意愿致力于维持和平、首先是没有意愿在外地冒险的一个标志。联卢援助团是在冷战结束后外地维持和平部队数量剧增的背景下建立的。但是,到 1993 年下半年,关键会员国对过去数年联合国维持和平的热情已开始减退,秘书处、特别是维持和平部管理约 70 000 名蓝盔维持和平人员的能力已力不从心,几个现有维持和平行动正面临严重困难。

秘书长在 1994 年 3 月 14 日向安全理事会提出的题为“加强联合国的维持和平能力”的报告中,概述了过去五年来联合国维持和平行动前所未有的增长情况。但他同时也提及,国际社会对维持和平的热情正在减退。他指出,联合国正面临财政困难,维持和平行动的应收欠款已超过 10 亿美元。

联卢援助团质量差,缺乏能力,对援助团应付 4 月 6 日后出现的危机的方式产生了重要影响。不过,缺乏资源和后勤是联卢援助团一开始就面临的一个严重问题,在援助团后来的各阶段,情况依旧如此。值得注意的是,甚至设立联卢援助团的决议就已请秘书长考虑如何减少联卢援助团总人数的最高限额。该决议还请秘书长在规划和执行分阶段部署时力求节约,并定期报告在这方面取得的成果。即便是联卢援助团中实力最强的比利时特遣队,也面临回收利用物资和武器不足的问题。孟加拉国特遣队抵达时,边最基本的用品都没有。部队在若干方面缺乏必要的训练。

秘书长在 1993 年 12 月 30 日给安全理事会的报告中,再次反对减少资源数额,表示减少资源将对联卢援助团执行任务的业绩和信用造成不利影响。虽然安理会 1994 年 1 月 6 日第 893(1994)号决议的确核准在非军事区部署第二个营,但再次请秘

书长监测援助团的规模和费用,设法节省经费。安理会在种族灭绝事件发生前就卢旺达问题通过的最一项决议——1994 年 4 月 5 日第 909(1994)号决议——重申了此项请求。

联卢援助团面临的后勤问题,就象一根连续不断的线,贯穿了部队指挥官与总部的来往公文中。特遣队抵达时,没有正常的物资,只得从联合国索马里和柬埔寨行动转拨。联卢援助团请求 22 辆装甲运兵车,但只得到 8 辆,其中只有 5 辆可以上路。援助团有一个医疗股,但对其医疗质量曾有人抱怨。

在种族灭绝事件发生前数周,联卢援助团仍面临严重的后勤问题。 3 月底秘书长即将编写提交安理会的报告时,布布送交总部的草稿强调了后勤问题以及增派军事观察员的必要性。调查委员会在这方面注意到,该报告定稿未载列外地关于增加 48 名军事观察员的请求,而来自基加利的最初草案中是有这项请求的。

上文已对照联卢援助团的任务规定,简述了援助团的弱点。该团在种族灭绝事件开始后面临的严重后勤问题,布布和达赖尔在 4 月 8 日给安南和古尔丁的电报作了概述。这份电报早在那时就指出,事态发展“主要是总统卫队发起的有计划、有组织、蓄意的、有人指挥的恐怖运动”。电报还描述了反对党领导人、卢爱阵和民众采取的“侵略行动”以及对图西人的屠杀,并描述了对联卢援助团的直接和间接射击。卢爱阵当时已从其大院突围。联卢援助团描述了总统卫队与卢爱阵之间的全面敌对行动。电报问道,“联卢援助团的任务规定仍然有效吗?”

据电报描述,驻在基加利的步兵被战斗分割成几个营地,相互隔绝,并失去了后勤支助。“援助团极度缺乏维持生存和维持行动的支助。联合国要求向该援助团提供的储备物资,或者部队派遣国没有带来,或者未向援助团提供。”据电报说,多数部队只有 1 至 2 天的饮用水、 0 至 2 天的口粮、 2 至 3 天的燃料储备。此外,电报称,最缺乏的是弹药和小型武器。联卢援助团在结尾段落中写道,“就后勤而言,联卢援助团是作为一支维持和平部队规划、设立和发展的。因此,它没有应付长期冲突的关键物资储备。”

最后,本应作出更加坚定的努力,使联合国在卢旺达拥有自己的电台。此外,本应动员政治意志,筹措资金,以干扰臭名昭著的煽动性电台——米勒·科林斯电台。但是,今后,仅仅对付散播仇恨的电台可能还不够。还必须防范在因特网上传播种族灭绝言论。

联卢援助团面临的后勤问题,责任在于维持和平部,特别是该部的外地行政和后勤司(后勤司),以及个别部队派遣国。后勤司不应让联卢援助团出现上文所述的严重缺乏资源问题。到 4 月,即援助团设立 6 个月后,这些基本的后勤问题本应得到处理。联卢援助团部队派遣国有责任向其特遣队提供基本的武器和其他物资,但调查委员会也发现,它们没有这样做。安全理事会不断给联卢援助团施压,要求它省钱,裁减资源,也给一开始就很弱的援助团造成了问题。

7. 索马里的阴影

往往有人说,联卢援助团是在索马里阴影下设立的一项行动。特别是,1993 年巴基斯坦和美国维持和平人员的死亡,对开展维持和平行动的态度造成了严重影响。譬如,为研究这些在索马里的惨重死亡事件而设立的联合国调查委员会,恰好在发生种族灭绝事件后为加强联卢援助团作准备之际,提出报告,其中指出“联合国不应在各国内冲突中继续开展执行和平行动。”(S/1994/653)

对美国政府来说,摩加迪沙事件是它对联合国维持和平政策的分水岭。到 1994 年 5 月卢旺达种族灭绝事件开始时,克林顿总统颁布 PDD25 号总统令,给美国向联合国维持和平提供的支助规定了严格的条件。维持和平人员在索马里被杀,也对联合国秘书处产生了束缚效应,特别是在维持和平行动期间可以承受的风险和任务规定的解释方面。索马里的这一阴影,对联卢援助团的影响特别大。

8. 注重实现停火

在总统被杀害、暴力事件爆发之后,布布和达赖尔迅速将重点转移到实现停火

上。联卢援助团向秘书处提出的报告强调了这一因素:与所谓的处理危机委员会和卢爱阵的谈判,以及担心卢爱阵会“脱离”全国发展委员会和非军事区。但是始于基加利、后来蔓延到农村地区的种族灭绝态势,不同于签署《阿鲁沙协定》的双方间死灰复燃的冲突态势。鉴于各种预兆,事态的性质本应更明确地、更早地加以确认和报告。这恰恰是尼日利亚 4 月 28 日在安全理事会指出的一点。当时,尼日利亚大使说,对停火谈判过于重视,而对屠杀却重视太少。调查委员会感到不安的是,秘书处成员、包括秘书长与所谓临时政府官员接触的记录显示,对停火的重视,仍甚于国际社会中不断高涨的对屠杀的义愤。

有人不断认为,总统死亡后的基加利局势,是停火崩溃、因此需要通过谈判加以恢复,而不是种族灭绝加上政府部队与卢爱阵之间的战斗,这是代价高昂的判断错误。这是秘书处、联卢援助团领导人和安全理事会成员犯下的一个错误。就此事而言,安理会几个成员批评说,秘书处向他们提供的分析质量太差。对当时一些非常任理事国来说,之所以能从种族灭绝角度看待在卢旺达发生的杀戮事件,关键是非政府组织向他们提供的资料。

9. 缺乏分析能力

联合国对卢旺达局势作出反应方面的一个问题,是政治分析能力、特别是在联卢援助团内部、以及总部的政治分析能力显然很弱。就联卢援助团而言,部队指挥官在与调查人员面谈时指出一个关键问题,是 1993 年 8 月卢旺达考察团中的政治人员太少,该团对卢旺达和平进程的根本政治现实缺乏真正的了解。一俟联卢援助团设立后,情报分析能力不足。在总部,对预警和风险分析重视不够,这方面的体制资源不足。如果当初采取更加主动的预防政策,以查明冲突或紧急局势的危险,包括通过与学术界、非政府组织进行制度化合作,并与联合国系统内处理卢旺达问题的其他部门进行更好的协调,本来可以大有作为。

在分析所了解的资料时,一个关键问题是,当时是否有可能预测在卢旺达境内发

生的种族灭绝。对于这个问题,接受访问的卢旺达人和国际行动者给调查委员会的答案很不同。如上文所述,种族灭绝危险的最初迹象载于 1993 年非政府组织和联合国的人权报告。调查委员会认为,在规划联卢援助团时,这些报告未能得到充分的考虑。联卢援助团被视为第六章规定的传统维持和平行动,是应冲突双方的请求设立的,目的是协助他们执行和平协定。尽管在阿鲁沙进程中出现了各种预兆,特别是总统所属政党内的极端分子对和平进程和分享权力缺乏承诺,但在制定应急计划以防和平协定遭到威胁或挑战方面做得很少,甚至根本无所作为。在设立联卢援助团时,没有次选方案或最坏情况下的应对方案。早在 1994 年初,就出现了可能发生种族灭绝的预兆,还有明确的迹象表明,大规模杀戮正在规划之中,并有可能发生。没有对这些预兆拟订坚决的对策,部分原因是,联卢援助团和秘书处以及一些关键的会员国未能作出正确的分析。

联卢援助团的一个主要任务,是监测《阿鲁沙协定》的执行情况。这一进程出现延误,在联卢援助团进驻卢旺达的头几周就已经显而易见,而此时安全情况正在不断恶化。来自外地的报道的确指出,杀戮、严重的族裔紧张关系、民兵活动以及武器的进口和分发愈演愈烈。虽然在给总部的电报中对这些威胁的描述,有时与通常对政治进程中所遇到困难所作的单独分析互不关联,但这些令人担忧的因素已向总部作了报告,且所用语气越来越令人震惊。

秘书长在 1993 年 12 月 30 日给安全理事会的报告(S/26927)中提及,在非军事区内存在“一个武器装备精良、据报手段残酷的团体”,“其目的是扰乱甚或破坏和平进程”。在美国于 1994 年 1 月 5 日安理会全体协商会议中要求提供更多有关该团体的情况后,便请特别代表和部队指挥官向总部提供进一步的有关详情。达赖尔在 1 月 6 日的答复中描述了 11 月 17 和 18 日以及 30 日的屠杀事件,其中 55 名男子、妇女和儿童被杀害。达赖尔写道,他没有确凿证据证明屠杀是谁干的,但他接着说,“从屠杀的执行、协调和掩盖方式以及政治动机看,我们坚定认为,犯下这些罪恶行为的人组织周密,消息灵通,动机明确,作好了进行蓄意谋杀的精心准备。我们没有理由认

为,此种事件不会在该国境内武器泛滥、族裔紧张关系肆虐的任何地区重演。”

除了这些例子外,还有其他例子,如对达赖尔电报的处理方式以及对于在种族灭绝开始后事态发展的分析,都说明联合国体制内的分析能力薄弱。缺乏此种分析能力的责任,主要在于秘书长领导下的秘书处。

10. 会员国缺乏政治意愿

国际社会此次在卢旺达境内重大失败的另一原因是缺乏向联卢援助团提供所需人员和物质资源的政治意愿。既便到了安全理事会决定采取行动制止屠杀和改变早先要裁减联卢援助团的决定之时,秘书处自联卢援助团成立以来就面临的会员国派遣部队问题始终存在。在紧急做出努力以设立第二期联卢援助团的整个 5 月和 6 月期间,情况便是如此。安全理事会决定增加联卢援助团人员到 5 500 名后的几周内,令人感到可悲的是仍明显缺乏派遣部队前往卢旺达的意愿。数星期中秘书处极力争取派遣部队,但并无结果。虽然有几个非洲国家表示愿意派出部队,但他们的条件是要提供装备和经费。到绿松石行动离开卢旺达时,联卢援助团只有能接管法国领导行动控制区所需的最低数量的部队。数个月后才部署了全额的特遣队,而当时地面的情势已经大变。这里要感谢特别是加纳和突尼斯等部队派遣国,尽管其他特遣队纷纷撤走,在整个可怕的灭绝种族的数星期间,它们仍然把部队留在当地。总的说来,虽然可以批评联卢援助团部队的种种错误和能力限制。但不应忘记联合国大多数成员国的责任,它们根本不肯派出部队或物资去卢旺达。

会员国派遣部队进行维持和平行动当然是联合国对冲突反应能力的关键所在。待命安排的倡议是一个值得欢迎的倡议,因为它企图在特派团设立时解决缺乏可用部队的难题。但待命安排制度同样要依靠会员国在某一特定情势下派出部队和其他人员的意愿。

关于需要政治意愿问题,一个主要之点是,必须同等地调动这种意愿,以回应全球的各种冲突。调查团在约谈期间,被一再指出的一个事实是,卢旺达对别的国家设有

战略利益,国际社会在面对当地可能发生大灾祸的局势时,同在别处采取的行动相比较,采取了双重标准。

11. 未能保护政治领导人

卢旺达联卢特派团的一项任务是保护对执行《阿鲁沙协定》具有关键作用的政治人物。在总统坐机失事后,温和与反对派的政治人物迅速变成暴力的目标。有些人被救,其中包括候任总理特瓦吉拉蒙古先生。但其他的一些人被总统卫队和卢旺达军分子杀害。被杀害者中有总理阿加特·乌维柳吉伊马纳夫人,自由党领袖,兰多阿尔德·恩达辛格瓦先生和前外部部长 Boni Face Ngulinzira 先生。宪法法院院长 Joseph Kavarnganda 先生被卢旺达军武装分子劫走,从此失踪。在这些案件中,联卢援助团未能成功地向这些人士提供需要的保护。

就总理的情况而言,当他翻墙逃到联合国志愿人员驻地时,部队保护人员没有随身跟从。如上文所述,部队交出了武器,被政府部队押往基加利营区,然后被野蛮地杀害。据恩达辛格瓦的家人称,他家外的警卫在总统卫队到来时便逃走了。恩达辛格瓦先生,他的妻子,孩子和母亲全被枪杀。 Kavaruganda 的家人说,他家外的警卫在卢旺达士兵将他押走或殴打他家人时袖手旁观,然后逃走。最后,Ngulinzira 一案,他的家人责备联卢援助团说,保护他的联合国警卫将他和他们家人带到技术学校,他是在比利时特遣队撤出学校后的大屠杀中被杀害的。

这些事件的模式说明,联卢援助团部队未能对这些政治人物提供向他们保证的、也是他们所期望的那种保护。令人遗憾的是,当时未能作出更多的努力抵抗总统卫队和其他极端分子对这些政治人物的攻击。如上文已提到,特派团的接战规则准许使用武力自卫,和采取行动防止危害人类的罪行。另一方面必须承认,极端分子的部队对联卢援助团卫队哨所的人力有时间进行详细观察,然后以更多的兵力击败他们。

比利时维持和平人员惨遭杀害一事也说明联卢援助团处理危机局势能力的若干问题。当已有报告指出警卫总理的维持和平人员已处于困境时,联卢援助团没有采

取充分决断行动,以确定到底发生了何事并防止杀害。部队指挥官说,经过基加利营地并见到地上的比利时维持和平人员时,他无法使政府部队的驾驶员停车。基加利的地段指挥官说,他一直到 22 时才知道比利时伞兵的死亡。虽然部队指挥官当时被阻不能接近比利时部队,但令人忧虑的是联卢援助团各部分之间的通讯,似乎不能确保准确交流比利时人员受到威胁的消息。同时在他们被害之前,没人能察知这些伞兵的下落。

这些失败有时似乎是由于联卢援助团总部没有做出指示,但也由于维持和平人员本身,在上述某些案件中,他们未能抵抗在他们保护下的人受到的威胁,这本是接战规则所允许的,显示出他们缺乏履行其任务的决心。

12. 未能保护平民

联卢援助团在灭绝种族中保护平民的作用是这一期间最富争议和痛苦的一个问题。联卢援助团成员已作了很大努力,有时冒着自己生命的危险,在大屠杀中向遇险的平民提供保护。但是问题出在似乎指挥系统没能下达明确和统一命令。在灭绝种族的头几天,数千名平民集中在联合国部队的驻扎地,如 Kicukiro 的 Amahoro 体育场和技术学校。后来当联卢援助团从其保护区撤离时,平民便暴露在危险中。可悲的是,有证据显示在某些情况,当联合国部队撤离时,平民对联卢援助团的信任反而使他们陷入更大的危险。据部队指挥官和副指挥官称,撤离的命令不是联卢援助团总部下达的。命令似乎是联卢援助团内的比利时指挥做出的。作出撤离学校的决定,置数千名难民于不顾,使其成为等在外面的帮派民兵部队的砧上鱼肉,无疑是造成卢旺达人民、特别是灭绝种族的幸存者巨大痛苦的原因,认为联合国故意地放弃一群平民的看法,已严重损害了大家对联合国的信任。

当联卢援助团特遣队离开技术学校时,这些在该处避难的平民将陷入大屠杀的危险是毫无疑问的。事实上,帮派民兵和政府部队已在学校外驻扎有数天了。部队离开时的状态,包括企图对难民装出不会离开的样子,是非常不光彩的。如果像撤离

技术学校这样紧要关头的决定是在没有部队指挥官的命令下作出的,便显示出联卢援助团内部指挥与控制方面的严重问题。

调查委员会指出,卢旺达问题国际刑事法庭最近宣判 Georges Rutaganda 先生犯有灭绝种族罪并判处终生监禁,便是根据他在进攻技术学校中发挥的作用。

13. 未能保护本国工作人员

当武装冲突时,联合国和有关人员及其他人道主义工作人员日益成为暴力的目标,确实是现代冲突中可悲的一面。卢旺达境内的灭绝种族也造成联合国人员的伤亡:十四名维持和平人员和若干当地的文职人员被野蛮地杀害。自 1994 年以来,加强保护联合国及其有关人员的努力是很令人鼓励的,但仍有待做出更多的努力,这决不是要扩大关于这项主题的联合国公约保护的范围。

调查委员会与发生灭绝种族时在卢旺达境内的一些联合国本国工作人员进行了会晤。当联合国的国际文职人员撤离时,本国工作人员被留下不管。本国工作人员对联合国内对不同工作人员的安全采取双重标准的作法确实感谢相当难受。甚至有人说联合国工作人员因为受雇于该组织,可能会更加危险。当时联合国的规定不让撤离本国工作人员。虽然当时作出的决定是符合联合国规定的,但无疑这种规定伤害到工作人员之间的信任。调查委员会认为其后改变工作人员条例,准许将本国工作人员调往国内其他地方是一项积极的步骤,但也感觉,必须积极看待在重新部署并非较好选择时,则规定撤离的可能性。当然,每个工作人员,不论国际或本国工作人员都一定要确切地知道,在出现危机时可以预期得到何种保护。卢旺达本国工作人员以为联合国将会并能够保护他们的错误想法,显示负责安全工作的人员,特别是特别代表和指派的警卫官员严重失职,没有向工作人员提供正确的信息。

14. 信息流动

外地同秘书处间的信息流动在若干不同层面上进行。从特别代表或部队指挥官

可给秘书长、有关各部主管,主要是维和部的主管安南,和政治事务部主管乔纳或古尔丁或巴里尔签发密码电报。总部的电报一般由维和部主管签发,或有时由军事顾问,秘书长办公厅主任或他出席安全理事会的特别代表签发。安南的电报实际通常由他的副手里扎签发,他在维和部内负责联卢援助团的日常工作。密码电报多半加上"仅限"有关收件人阅的标签,以限制传阅范围。除密码电报外,其他的通讯则以一般的传真传送。通常就书面文电进行的电话交谈内容很少记入档案。

在卢旺达危机发生时,秘书长决定委任一名出席安全理事会的特别代表。秘书长本人很少出席安全理事会的协商,加雷汗大使曾被任命为布特罗斯·布特罗斯-加利出席安理会的特别代表、加雷汗的任务包括在安理会以秘书长的名义就所有议题向安理会作出简报,简报多根据各有关的实质部门编写的发言稿。这些部门通常不派人出席全体协商。除了各部门提供的材料外,加雷汗告诉调查委员会,他还经常同特别代表或特派团的部队指挥官直接以电话联系,研究他将向安理会简报的事项。虽然这一程序使加雷汗有机会直接同外地交流意见,但从体制观点而言,这一程序将负责安理会所讨论问题的实质性日常工作的人排除在外。有关实质部门安全理事会缺乏直接联系造成的脱节,对提供给安全理事会信息的质量产生不利的影响,必然使秘书处中的实务官员更难了解安理会的审议情况。安全理事会若干成员的代表在接受调查委员会访谈时,抱怨秘书处提供的资讯质量不佳。还必须指出,那些对卢旺达境内情势有深入了解的成员,本可做更多工作与秘书处分享资讯。

从外地向总部的信息流动有些问题,联卢援助团曾提出过一系列令人深为忧虑的报告,综合起来便形成了对卢旺达局势可能暴发种族暴力的严重警告。总的说来,联卢援助团、联合国总部和关键国家的政府是了解下面这些信息的;威胁要消灭图西人及其战略,不断发生种族和政治屠杀或有组织的屠杀,死亡名单,关于输入和向民众分配武器及仇恨宣传的许多报导。当时没有做更多事情跟踪这些消息和及早作出反应,不仅是联合国总部和联卢援助团,也是联卢援助团随时向其通报的各国政府特别是比利时,法国和美国政府的一场代价很大的失败。没有采取断然行动处理达赖

尔的电报,只是未对早期警报作出反应的许多事例之一。同时,联合国与某些关键国家的政府就这些资讯保持密切联系,并不能改变此一事实,即它本应当经常和同样详细地提请全安全理事会的注意。

15. 组织问题

联卢援助团内部和总部内部均存在组织问题,影响到联合国对卢旺达境内事件的反应能力。

在联卢援助团内,显然布布和达赖尔的关系有问题。纽约的各部主管都知道有问题但并没有干预。问题的部分原因在于,部队指挥官先行抵达任务地区并且是他最初设立了联卢援助团。很久之后,灭绝种族行动开始时,他们各自扮演的角色似乎一直不明确。联卢援助团好象由于特别代表缺乏政治领导能力而作用不彰,但部队指挥官在初期混乱的日子里由于任务繁杂而造成的军事领导不力也是问题。援助团的档案还显示出关键环节上存在内部合作问题,其中一例便是布布及其指挥部与首席行政干事霍葵斯特之间的合作,后者任职数月后便辞职而去。

秘书长与安全理事会的关系是《联合国宪章》的独到之处。秘书长有机会、也有责任提请安理会注意需要采取行动的问题。秘书长可以对安理会的决策发挥决定性影响,并有能力就议程上关键问题在成员国之间调动政治意愿。布特罗斯-加利在种族灭绝发生的大部分关键时期不在纽约。秘书长不能亲自参加安全理事会的每次会议,调查委员会对此表示理解。档案显示几乎每天都有电报向秘书长通报基加利以及总部发生的有关卢旺达的事件,而且有时秘书长还有批示答复总部。调查委员会的结论认为,秘书长一直了解卢旺达出现的主要进展。然而,秘书长在象卢旺达灭绝种族这样真正危机局势中只能在有限情况下通过代表在安理会发挥作用。如果秘书长与整个安全理事会及其成员没有直接、个人接触的机会,他对安理会决策施加的影响则不会象他亲临现场那样有效或有力。

16. 各国撤退:国际部队的不同作用

迅速部署国家特遣队从基加利撤出侨民的行动营救了侨民人员。然而,营救之前与联合国缺乏当地协调的问题令人关注。联卢援助团的领导人、或是秘书处的领导人本应更多地了解计划中的撤退行动。

飞机被击落数小时内法国即开始行动,这种迅速的反应也显示联合国主要会员国与联卢援助团之间对局势分析缺乏联络。法国、比利时、美国和意大利显然认为局势非常不稳定,必须立即撤离其国民。坠机后的最初几小时内,联卢援助团还没有弄清楚事件的性质,仍在设法在自身各单位之间建立基本联系。

调查委员会尤为感到关注的一点是比利时部队在那些关键时刻起到的不同作用。比利时特遣队依然是联卢援助团中装备最精良、实力最强的部队。比利时国家部队的到来混淆了基吧特特遣队的概念。达赖尔还告诉调查委员会,联卢援助团内的比利时部队也开始接受撤退部队的指挥并与其共用材料。这就削弱了联卢援助团在种族灭绝发生初期的行动能力。

17. 绿松石行动

法国领头的名为绿松石行动是经安全理事会授权、但并不归联合国指挥的行动。调查委员会只分析绿松石行动中与其任务具体相关的方面:联合国直到 1994 年 7 月的作用。

对于该行动是否有效地营救了人道主义地区内面临危险的人员存在不同看法。很多与调查委员会谈话的人称赞绿松石行动在几乎没有采取其他措施的情况下拯救了一些人的生命,虽然也有人关切一些棘手的原则问题,即该行动与联合国的关系。授权采取行动的决定并非获得一致通过,投弃权票的 5 个成员国对该行动表示深为关注。

如同迅速部署各国撤出部队的情况,在维和行动花了一个多月时间寻找部队来扩充第二期联卢援助团之后,数以千计的士兵突然参加绿松石行动,暴露出承诺向卢

旺达派出人员存在着不同层次的政治意愿。法国和其他国家投入绿松石行动的资源不能供给第二期联卢援助团使用,调查委员会对此感到遗憾。

秘书长亲自干预以支持授权采取绿松石行动。调查委员会注意到部队指挥官发回了大量分析材料说明该行动可能给联卢援助团带来的问题。困难之一是联卢援助团整个行动期间属于第六章行动的任务,绿松石行动获得第七章授权,两者之间可以看到会出现不平衡。同一冲突地区存在着两个得到安全理事会授权的行动,但却具有悬殊的实力,这是有问题的。

部队派遣国的重叠也给联卢援助团造成麻烦。的确,6 月 21 日,达赖尔决定从说法语非洲国家刚果、塞内加尔和多哥撤离 42 名维和人员,由来自肯尼亚内罗毕的联合国人员取代,因为卢爱阵对其参加绿松石行动有反感。

绿松石行动期间,部队和卢爱阵几次发生直接对峙,或是出现对峙的危险。如上所述,联卢援助团被要求在两者之间传话,这一角色应该说至少是令人尴尬的。

18. 卢旺达作为安全理事会的成员国

由哈比亚里马纳政府代表的卢旺达 1994 年 1 月起成为安全理事会成员国,这一事实对安全理事会处理卢旺达问题造成麻烦。实际上,阿鲁沙和平协定的一个缔约方全面参加了安理会的讨论并有机会试图代表自身左右安理会决策。安理会议程上的冲突一方,也是维和行动的东道国,之后又被它是其中成员之一的组织实施武器禁运,这一情况表明卢旺达在安理会的成员国席位造成的损害影响。

这种损害从卢旺达代表那段时期在安全理事会的所作所为可以看出。秘书处官员和当时的安理会成员国代表都曾告诉调查委员会,卢旺达的席位使秘书处感到可能向安理会提供的情报的质量以及安理会讨论的性质都受到影响。

19. 最后意见

1999 年 11 月 15 日,提交本报告的前几周,秘书长发表了斯雷布雷尼察陷落的报

告(参见 A/54/549)。显然,报告中针对联合国行动提出的一些批评以及从中吸取的教训也适用于目前对联合国在卢旺达的作用进行的分析。

其中一点是"必须以一切必要手段,以将此政策非推行到底不可的政治意愿,来对付蓄意和有步骤的恐吓、驱赶或屠杀全民族的企图"(502 段)。面临在卢旺达出现灭绝种族的危险,随后又有步骤地执行灭绝行动,联合国有义务采取超越传统维和原则的行动。实际上,面对种族灭绝没有中立而言,面对发动灭绝人口的一部分的战争时没有不偏不倚可言。联合国在卢旺达的维持和平人员起初可能属于监督现有和平协定执行的传统维和性质,种族灭绝的发生就应该使联合国决策者——从秘书长和安全理事会到秘书处官员和联卢援助团领导人——认识到,最初的任务、乃至联合国的中立调解作用已经不足以应付,而需要作出一种不同的、更主动有力的反应,并应具备采取这种行动的必要手段。

调查委员会同意秘书长所说:"在国际社会庄严承诺捍卫和保护无辜平民免遭杀戮时,它必须愿意以必要手段来支持它的承诺。"(504 段)卢旺达种族灭绝事件的发生使得有必要补充说,联合国必须意识到它在冲突地区的存在也给当地的民众带来得到保护的希望,这点在分析采取行动的必要手段时必须考虑在内。不管保护平民的义务是否明确载于维和行动的任务中,卢旺达种族灭绝事件说明联合国必须做好准备应付由于它的存在而带来的提供保护的想法和期望。

秘书长在报告中鼓励会员国自我反省以澄清和改进联合国对不同形式冲突作出反应的能力。在着重强调的诸多问题中,他提及任务与手段之间存在着巨大差距,以及即使在面对企图灭绝种族的时刻,还存在着一种体制上决定的不偏不倚意识。从上述可以看出,这两个问题都是联合国在卢旺达的主要失败的一部分。调查委员会认为,斯雷布雷尼察报告中建议的分析和讨论过程应该立即展开,以纠正本世纪末维和行动的错误并迎接下一世纪的挑战。调查委员会希望本报告将推动这一进程。

从卢旺达危机中对联合国执行维和行动的能力和意愿可以吸取一些体制性教训。但是在具体涉及联合国和卢旺达关系上也需要痛定思痛。

联合国在 1994 年灭绝种族事件中使卢旺达人民失望。对这一失败联合国作为一个组织以及其会员国本应该更明确、更坦率、更早一些表示歉意。本报告力求指出失败的范围和原因。针对联合国的反应问题而得出结论并以此为根据,调查委员会也对未来提出建议。调查委员会希望能因此为卢旺达政府和人民与联合国之间建立更好的关系奠定基础。这需要双方表现出真诚愈合意愿。调查委员会在工作期间与卢旺达官员和联合国官员举行的会议已表明存在这种意愿。

有必要加强伙伴关系以应付将来的挑战。种族灭绝的后果犹存,处处可见:那些丧失了亲人的人的痛苦,为实现卢旺达人之间的和解作出的努力,将应负责任者绳之以法面临的挑战,流离失所问题的持续存在,以及想方设法在卢旺达境内的屠杀幸存者与从境外返回的难民的需要和利益之间取得平衡。帮派民兵作为武装力量在大湖区继续驻扎,该地区的持续不稳定,也都是目前的现实。联合国未来的挑战在于如何帮助卢旺达重建并实现和解。

四、建议

1. 秘书长应当发动一项防止灭绝种族的行动计划,使整个联合国系统都参与,并力求为 2001 年反对种族主义、种族歧视、仇外心理和相关的不容忍世界会议提供投入。

2. 应当加强努力改善联合国在维和领域的能力,包括提供资源:应当在千年首脑会议和大会上调动开展行动的政治动力。每项维和行动都应清楚地规定,应适用哪些接战规则。

3. 联合国——特别是安全理事会和部队派遣国——必须为采取行动防止灭绝种族行为或严重侵犯人权行为而做好准备,无论这种行为发生在何处。采取行动的政治意愿不应当采用的不同标准。

4. 联合国的早期预警能力需要改善,其方法是同包括非政府组织和学术界在内的外部行动者开展更好的合作,以及在秘书处内部加强合作。

5. 需要做出努力,改善在冲突情况下对平民的保护。

6. 有必要进一步改善联合国及有关人员的安全,包括当地工作人员的安全。应当考虑修改现行的规则,以便能够从危机地区撤出各国的工作人员。

7. 需要确保负责外地不同职类的工作人员安全事务的官员之间的合作。

8. 有必要确保联合国系统内信息有效地流通。

9. 应当进一步改善向安全理事会提供的信息。

10. 应当改善关于人权问题的信息流通。

11. 各国撤离行动必须与当地的联合国特派团的协调进行。

12. 应当进一步研究,在诸如卢旺达危机这种特殊情况下,是否可能暂时禁止某会员国的代表参与安全理事会的事务。

13. 国际社会应当支持卢旺达境内为在灭绝种族灭绝之后重建社会所做的种种努力,并应特别重视重建与和解的需要及对人权的尊重,同时铭记幸存者、回归的难民及受灭绝种族影响的其他群体各有着不同的需要。

14. 联合国应当承认对未采取足够的行动防止或制止卢旺达境内的灭绝种族事件负有部分责任。秘书长应当积极设法为联合国与卢旺达之间的关系翻开新的一页。

……

调查委员会知道,过去几年里采取若干措施来改善联合国对冲突作出反应的能力,特别是对在卢旺达所犯的某些错误作出反应的能力。例如,对秘书处向安全理事会通报情况的方式已进行一些令人高兴的改革。一些内部结构也已建立,以提高秘书处早期预警和及早行动的能力。但是,仍需要采取坚定的行动,以使联合国预防未来灾难的准备工作比它在预防和应付卢旺达悲剧时做得更好。调查委员会提出下列行动建议。

1. 防止种族灭绝的行动计划。调查委员会建议,秘书长应提出一项联合国防止种族灭绝的行动计划。卢旺达境内灭绝种族事件发生至今已有五年多,现在应该使《灭绝种族罪公约》所规定的“防止和惩罚”灭绝种族罪行的义务成为联合国的

一项日常具体工作。该计划应当旨在提高全系统防止和对付种族灭绝及其它大规模侵犯人权行动的意识和能力,并应导致切实实施从卢旺达和前南斯拉夫悲剧中吸取的经验教训。联合国系统的每个部分,包括会员国,都应当研究它们应当采取哪些积极步骤来对付这些可怕的罪行。该计划应当包括一项后续行动机制,以确保采取这些步骤。一项防止种族灭绝的行动计划可以为定于 2001 年召开的反对种族主义、种族歧视、仇外心理和相关的不容忍世界会议提供具体的投入。

作为该计划的一部分,旨在提高早期预警和预防能力的努力应将防止种族灭绝来为一项特别组成部分。应当不仅向总部、各机构和计划署的工作人员提供具体培训,而且尤其应向外地特派团的人员提供特别训练,使其能够发现预警信号,对信号做出分析,并将预警化为适当的行动。应当利用过去几年里在前南斯拉夫问题国际法庭和卢旺达问题国际法庭内发展形成的能力。在技术领域,应当加强联合国与会员国之间的合作,以改善能力阻止宣传仇恨的媒体。该计划应当同人道主义组织、学术机构及其它非政府组织建立合作网络,以提高早期预警和及早反应的能力。秘书处与安全理事会之间应加强对话,讨论采取预防行动的需要,并在必要时讨论是否有必要在今后采取强制措施来对付灭绝种族及其它大规模侵犯人权行为。

只要有关,维和行动规划也应当将防止种族灭绝列为一项具体组成部分。如果一项维和行动有可能遇上大规模屠杀或灭绝种族的危险,则必须在该行动的任务规定和《接战规则》中清楚地表明,传统的中立原则不适用于这种情况,必须从一开始就让特派团拥有必要的资源。

在有根据时指出灭绝种族情况并承担采取行动的伴随义务。各国必须做好准备,在灭绝种族罪行的标准已经符合时指出灭绝种族的情况,并承担伴随该定义的采取之义务。有必要更多地注意防止使危机升级或爆发为灭绝种族情况。

2. 调查委员会建议,采取行动改善联合国开展维和行动的能力,特别要确保能足够迅速地将特派团部署到实地。这一问题并非新问题,其它机构也提出过类似的建议,但虽然这一必要性已一再重复,问题仍然存在。联合国仍然是能够使维和努力

具有世界合法性的唯一组织。虽然在区域层面可以采取重要的主动措施,但联合国必须准备好并愿意行使其《宪章》所庄严载明的维持国际和平与安全的职责,无论冲突发生在何处。调查委员会希望:联合国秘书长和会员国将利用明年的千年首脑会议和大会提供的机会,调集必要的政治意愿以解决当前联合国维和行动所面临的种种问题,清楚地面对今后的各种挑战和从过去的失败中、包括从在卢旺达的失败中需要吸取什么经验教训,以及可以采取哪些行动来应付明天的挑战。这特别需要采取以下行动:

- 确保维和行动的必要资源。会员国必须做好准备,随时在短时间通知的情况下向联合国提供必要的部队。对诸如联合国待命安排等倡议的参与必须加强,但同样重要的是,还应当有相应的政治意愿,使所承诺的资源能部署在具体的冲突局势中。

  联合国维和行动的信誉取决于这些维和行动能否得到为完成其任务所必需的资源。

  当单方面撤出某一维和行动预期可能损害或危及该行动时,部队派遣国必须不会单方面撤出。任何撤出或减少特遣队人员的决定,都必须同秘书处密切协调。

- 加强进行应急规划的准备,这既是为了预期的新维和行动、也是为了满足调整现有行动任务的可能需要。

- 采取行动使后勤资源能够迅速地供应给缺乏物资的特遣队,为此可以增加利用布林迪西后勤基地,也可由捐助方捐助。应当向秘书处提供资源,使它能够成为各种需求、可得物资和培训资源的交换中心。联合国与各有关的区域和分区域组织应就如何改善向维和行动提供物资进行具体的讨论。调查委员会敦促再次努力,解决向发展中国家的部队特遣队提供后勤支助的经常性需求问题。

- 确保任务规定完全符合当地的需要。拟订任务时首要关注的问题必须是当

地需要派驻何种人员,而不是短期的财务困难。向安全理事会提出的建议应当反映特派团的实际需要,而不是根据以前所设想的协商一致意见而拟订的需要。任务规定从特派团一开始就必须足够健全,还应当充分灵活,让部队指挥官留有为适应当地的变化情况而做出调整的余地。

– 确保行动的领导人在计划良好的情况下抵达当地。秘书长的特别代表应当及早任命,最好具有可能在维和特派团之前参加和平谈判的经验,并应当是首批在任务地区就职的人员之一。特派团的文职领导人与军事领导人之间的合作是必不可少的。

– 确保秘书处与其它有关机构之间在规划和部署维和行动方面充分协调。进一步改善维和行动与在任务地区活跃的非政府组织之间的协调与合作也十分重要。

– 确保新维和行动的规划吸取以前特派团的经验教训。

– 改善联合国与各区域和分区域组织之间的合作,现有的联系可以加强,特别是为了增进有关维和活动的具体合作。安全理事会与活跃于和平与安全领域的区域和分区域组织的代表之间的经常和直接联系也应当加强。

– 维和行动特派团在行动期间对于应适用哪些接战规则决不应有任何疑问。《接战规则》必须得到总部的正式核准。

3. 联合国——特别是安全理事会和部队派遣国——必须随时准备采取行动,防止灭绝种族行为或严重侵犯人权行为,无论其发生在何处。采取行动的政治意愿不应采取双重标准。

4. 改善联合国的早期预警能力,特别是其分析信息和对信息作出反应的能力。在秘书处的不同单位内已经采取步骤来提高对早期预警和及早行动必要性的认识。然而,调查委员会认为,仍有必要继续改善联合国对有关可能冲突的信息进行分析和作出反应的能力,并继续改善联合国采取预防行动的业务能力。必须进一步增进秘书处各部门、安协办、各计划署和各机构以及外部行动者(包括各区域和分区

域组织、非政府组织和学术界等)彼此之间的合作。如上文第 1 段所述,调查委员会认为,对防止灭绝种族事件应在早期预警活动范围内给予特别重视。

5. 改善在冲突和潜在冲突的情况下保护平民的努力。只要适应就应当在维和行动的任务规定中列入关于保护平民的具体规定,并确保为这种保护提供必要的资源。在这方面,调查委员会支持秘书长和安全理事会加紧努力,就秘书长最近关于在武装冲突中保护平民问题的报告(S/1999/957)所载建议采取后续行动。

秘书长坚强和独立的作用是联合国防止冲突努力的必要组成部分。秘书长在为促进冲突获得早日解决而进行的努力应该得到联合国会员国的不断支持。

6. 谋求进一步改善联合国和有关人员的安全,包括当地工作人员的安全。秘书长应当积极考虑将撤离的可能措施扩大适用于联合国的各国工作人员。必须清楚地告诉各国工作人员哪些规则适用于他们。一旦必须撤离,对他们的地位状况不应有任何误解的余地。

7. 确保负责外地联合国不同职类人员安全事务的官员之间彼此充分合作。确保这些官员之间的通讯方式有效运作。

8. 改善联合国系统内部的信息流通。以更加协调的方式预防和解决冲突,这一趋势意味着参与这些努力的联合国系统的所有单位之间必须分享信息。特别是,必须确保秘书长办公厅与秘书处各实务部门之间以及总部与外地之间的信息有效流通。

9. 进一步改善流向安全理事会提供的信息。当秘书长不亲自向安全理事会作简报时,该任务就落在从实际的角度来说最有资格做该项工作的人员身上,目前通常就是这种情况。调查委员会支持继续由实务部门的代表作简报的做法,但也鼓励难民事务高级专员和人权事务高级专员、秘书长的各位特别代表、以及有关的联合国基金和计划署等直接参与安理会的全体协商。信息流通越直接越好。

10. 改善关于人权问题的信息流通。关于人权的信息必须是秘书处内部和安全理事会就维和行动进行决策的必然依据之一。秘书长向安全理事会提交的报告应当包括对有关冲突中人权状况的分析。秘书处就早期预警、预防行动和维持和平问题

进行内部讨论时必须考虑到人权信息。有必要进一步努力确保联合国外地特派团的工作人员中必定有具有人权问题能力的人员。

11. 各国撤离行动必须与当地的联合国特派团的协调进行。

12. 安全理事会的成员资格。卢旺达在种族灭绝发生之前和期间是安全理事会的成员,这已成为一个问题。调查委员会意识到这一问题的复杂性,但认为在目前正就安全理事会改革问题所进行的讨论中,应当考虑在诸如有关卢旺达的这种特殊情况下,加强安全理事会其它成员或大会其他会员国禁止某一成员国或会员国代表参与安全理事会的可能性。《联合国宪章》第二十七条第三项规定:在根据第六章做出决定时,争端当事国不得参与安全理事会投票。这一规定应当一贯适用。在选举安全理事会新的非常任理事国时,也应铭记如冲突当事国参与安理会的行动必然带来的种种困难。

13. 国际社会应当支持为在灭绝种族屠杀之后重建卢旺达社会所做的种种努力,并应特别重视重建与和解的需要以及对人权的尊重。捐助者应当牢记,必须平衡和满足幸存者、回归的难民以及受灭绝种族影响的其他群体的各种需求。

14. 联合国应当承认对未采取更多的行动来防止或制止卢旺达境内的灭绝种族事件负有部分责任。秘书长应当积极设法为联合国与卢旺达的关系翻开新的一页。承认过去的失败之处,但也确立对今后合作的承诺。

……

附件一. 大事记

附件二. 所访谈人员名单

附件三. 缩略语

……

1999年12月15日,纽约

莫瓦尔·卡尔松(签名)　　韩升洲(签名)　　鲁弗斯·库波拉蒂(签名)

附件一:大事记(1993 年 10 月至 1994 年 7 月)

1993 年

10 月 5 日:安全理事会一致通过第 872(1993)号决议,其中设立联合国卢旺达援助团(联卢援助团),为期六个月。秘书长在 1993 年 9 月 24 日的建议(S/26488)中请求设立联卢援助团,建立一支由 2 548 名军事人员组成的维持和平部队(包括两个步兵营),该决议是针对这项建议作出的。但是安全理事会仅授权部署一个步兵营。

第 872(1993)号决议还核准秘书长的建议,即把安全理事会 6 月 22 日第 846(1993)号决议设立的联合国乌干达-卢旺达观察团(乌卢观察团)并入联卢援助团。

联卢援助团被赋予以下任务:(a)除其它外,在基加利市内和四周双方建立的武器安全区内,协助该市的安全;(b)监测停火协定的遵守情况,该协定要求建立营地和集结地区,并划定新的非军事区和其它非军事化程序;(c)在过渡政府任务的最后期间,直至选举为止,监测安全情况;(d)主要以训练方案协助扫雷工作;(e)应双方的要求或采取主动,调查据称不执行《阿鲁沙和平协定》关于合并武装部队的规定的事件,向应负责任的当事方追究任何这类事件,并酌情向秘书长提出有关的报告;(f)监测卢旺达难民的遣返和流离失所者的重新安置过程,并核查此一过程确是安全而有秩序地进行;(g)同各项救济行动联合一致,帮助协调人道主义援助活动;(h)调查并报告涉及宪兵和警察活动的事件。

10 月 21 日:在布隆迪的军事政变中,1993 年 6 月 1 日当选的胡图总统梅尔基奥尔·恩达达耶遇难。成千上万人被杀害,多达 60 万难民(包括 37.5 万人流入卢旺达)逃到邻国。

卢旺达的胡图极端主义分子声称,布隆迪的政变证明图西人不愿意同胡图人分享权力。

10 月 22 日:联卢援助团的部队指挥官,加拿大的罗密欧·达赖尔准将抵达首都

基加利。

10月27日:联卢援助团有21名军事人员的先遣队抵达基加利。

11月1日:非洲统一组织(非统组织)中立军事观察小组(第二中立观察小组)并入联卢援助团。

11月7日:由联卢援助团先遣队和第二中立观察小组的成员组成的军事观察小组着手工作。该小组监测布隆迪政变后卢旺达南部边界的局势。

11月23日:秘书长的特别代表,喀麦隆的雅克–罗歇·布布博士抵达基加利。

达赖尔向总部递交了一套联卢援助团接战规则草案,争取秘书处核可。

11月:秘书长在1993年12月30日的报告(S/26927)中指出,11月期间在鲁亨盖里附近分别发生的两起事件中,有约60名平民惨遭杀害。

12月7日:大批布隆迪难民流入卢旺达和有人指责在卢旺达–布隆迪边界沿线的越境军事调动限制了军事观察小组的活动。秘书长指示在布隆迪参加恩达达耶总统葬礼的主管政治事务副秘书长詹姆斯·乔纳先生访问卢旺达南部边界地区和评价局势。

乔纳还访问了基加利并同卢旺达总统朱韦纳尔·哈比亚里马纳讨论了布隆迪危机。在会晤中,乔纳警告总统说,他获悉有人在策划杀害反对派,联合国不会对此袖手旁观。

12月10日:布布在离基加利80公里的基尼希拉召集卢旺达政府和卢爱阵的会议,双方在会上商定1993年12月31日成立基础广泛的过渡政府(过渡政府)(根据1993年8月4日哈比亚里马纳和卢爱阵领导人亚历克西·卡尼亚伦圭签署的《阿鲁沙和平协定》,建立过渡政府的原定目标日期是1993年9月10日)。

12月15日:联卢援助团结束在基加利的部署。

1990年10月1日以图西人为主的卢旺达爱国阵线(卢爱阵)从乌干达南部侵入卢旺达,法国部队为对付这种侵略,从1990年10月5日起一直驻扎在卢旺达,现撤离该国。

12 月 20 日:安全理事会第 891(1993)号决议把联合国乌干达–卢旺达观察团(乌卢观察团)的任务期限延长 6 个月,从 1993 年 12 月 22 日至 1994 年 6 月 21 日。

12 月 22 日:各方核可了基加利武器安全区协定。

12 月 24 日:在基加利市内和周围地区建立了基加利武器安全区。

12 月 27 日:联卢援助团第 1 阶段的部署按计划进行,联卢援助团由来自 19 个国家总计 1260 名军事人员组成,其中有:奥地利(5)、孟加拉国(564)、比利时(424)、博茨瓦纳(9)、巴西(13)、加拿大(2)、刚果(25)、斐济(1)、加纳(37)、匈牙利(4)、马里(10)、荷兰(10)、波兰(5)、塞内加尔(39)、斯洛伐克(5)、多哥(15)、突尼斯(61)、乌拉圭(21)和津巴布韦(10)。这些数字包括在乌卢观察团服勤的 81 名军事观察员。

第 1 阶段结束时该行动的军事人员达 1 428 人。

12 月 28 日:联卢援助团陪同 600 名卢爱阵部队士兵前往基加利(称为清扫走廊行动)。根据《阿鲁沙协定》,卢爱阵一个营驻扎在基加利的全国发展委员会大楼内。预计卢爱阵将参加建立过渡政府的工作。

12 月 30 日:秘书长在关于联卢援助团的报告(S/26927)中强调,卢旺达的局势仍然不稳定并敦促安全理事会授权早日部署第二个步兵营。

12 月 31 日:卢旺达政府和卢爱阵未能建立过渡政府。卢旺达的安全局势继续恶化。

1993 年 12 月至 1994 年 3 月:联卢援助团经常听到千山自由无线电/电视台的煽动性广播,千山无线电/电视台是在哈比亚里马纳总统儿子的岳父费利西安·卡布加先生和总统核心集团成员阿卡祖的帮助下成立的。千山无线电/电视台广播说,卢爱阵回来要恢复图西人的统治,把所有图西人都说成卢爱阵的支持者并鼓动胡图农民杀死图西人。

1994 年

1 月 1 日:卢旺达成为安全理事会非常任理事国。

1 月 6 日:安全理事会通过第 893(1994)号决议,核准在非军事区部署第二个步兵营并请联卢援助团继续援助卢旺达的和平进程。安全理事会强调,对联卢援助团的继续支持将有赖于交战双方充分和迅速执行《阿鲁沙和平协定》,并请秘书长监测联卢援助团的规模和费用,设法节省经费。

在基加利,布布和达赖尔与哈比亚里马纳会晤,敦促他在打破建立过渡政府的僵局中持灵活态度。在会晤中,达赖尔告诉总统说,他获悉总统的支持者在分发武器。

1 月 7 日:布布会见卢爱阵领导人并敦促他们为建立过渡政府积极努力。

1 月 11 日:联卢援助团和维持和平行动部(维和部)进行电报往来。

达赖尔向总部的秘书长军事顾问莫里斯·巴里尔少将发电报说,一名胡图消息提供人员是培训帮派民兵(最大和最凶残的胡图民兵组织,他们从总统所属政党、全国发展革命运动(革命运动)的少壮派中招聘)干部的高级培训者,他告诉达赖尔,帮派民兵在给基加利的所有图西人注册登记并计划消灭他们。该消息提供人员还说,为了确保从卢旺达赶走比利时人,他们打算杀死一些比利时士兵。达赖尔在电报中说,他打算采取行动,袭击极端主义分子的武器库。

纽约时间 1 月 10 日晚上总部向联卢援助团作出第一个答复。这是当时主管维持和平行动的副秘书长科菲·安南先生(主管维持和平行动部的助理秘书长伊克巴尔·里扎先生签发)给布布的密码电报。安南在电报中请布布提出经认真考虑的评价和建议,但又说"在收到总部的明确指示前,联卢援助团不得采取任何侦察或其他行动,包括对保护请求的反应。"

在 1 月 11 日给安南的电报中,布布叙述了达赖尔和布布的政治顾问阿卜杜拉·卡比阿博士同已任命但未上任的总理福斯坦·特瓦吉拉蒙古先生会晤的情况,特瓦吉拉蒙古先生表示完全信任这位消息提供人员。

在同一天晚些时候,安南向布布和达赖尔发出(里扎签发的)复电,指示他们立即把帮派民兵的活动通知哈比亚里马纳并做他的工作。安南还指示他们在同总统会晤前先同在基加利的比利时、法国和美国的大使会晤,请他们考虑做类似的工作。

1月12日:布布和达赖尔接到总部的指示后,同3国的代表会晤,他们都表示严重关切并提出他们要向本国首都请示。

然后布布和达赖尔按指示同总统会晤并转达有关情况。布布在1月13日给安南的电报中说,总统似乎对这种做法的弦外之音感到惊讶。他否认了解民兵的活动并答应进行调查。

布布和达赖尔还会晤了总统和革命运动国务秘书,他们两人都否认其政党的民兵参与了所指控的活动。布布和达赖尔敦促他们进行调查并尽早向联卢援助团通报情况。

1月14日:秘书长在日内瓦打电话给布布,请他同哈比亚里马纳会晤并转告秘书长对卢旺达局势恶化和成立过渡政府一拖再拖等事项的关注。布布告诉秘书长,他在同美国、法国、比利时和坦桑尼亚四国大使合作努力寻求解决办法。

哈比亚里马纳打电话给秘书长。总统说他会见了四位大使和布布并说需要大使和布布的支持才能让双方接受解决办法。秘书长在电话中请总统尽最大努力解决这个问题。

1月27日:秘书长写信给哈比亚里马纳,对卢旺达迟迟未成立过渡政府和国民议会一事表示关注。

2月2日:在给安南和乔纳的电报中,布布指出安全局势已急剧恶化并明确表示总统从未把1月12日他了解情况后的任何后续活动告诉联卢援助团。布布还请总部考虑采取迅速收回武器的行动,他警告说,如果武器继续被散发,联卢援助团就不可能执行其任务。

2月7日、10日和13日:布布在联卢援助团总部召开各方参加的一系列会议,会上确定2月14日为成立过渡政府的新的最后期限。

2月10日:安全理事会问题的秘书长特别代表和高级政治顾问,钦马亚·加雷汗先生告诉安理会说,未能成立过渡政府造成卢旺达安全和经济的局势恶化。

2月14日:比利时外交大臣维利·克拉斯先生写信给秘书长,对卢旺达局势恶化

可能削弱联卢援助团执行任务的能力一事表示关注。克拉斯在信中主张强化联卢援助团的任务。

2 月 15 日:在同法国、美国、比利时和德国的代表会晤时,布布和达赖尔重申他们对安全局势恶化的关注。

2 月 17 日:安全理事会主席在主席声明(S/PRST/1994/8)中对卢旺达安全局势的恶化表示严重关切,提醒各方有义务尊重基加利武器安全区并呼吁他们迅速成立过渡政府。

2 月 18 日:把 2 月 14 日成立过渡政府的目标日期改定为 2 月 22 日这个新的最后期限。

2 月 19 日:把 2 月 7 日的安全理事会主席声明交给哈比亚里马纳。

2 月 21 日至 22 日:公共工程部长和社会民主党(社民党)秘书费利西安·加塔巴齐先生和保卫共和国联盟主席(卫国联盟)马丁·布西亚纳先生遇害后,卢旺达全国的紧张局势加剧。社民党是第二大主要的反对党。卫国联盟是极端主义者的政党,它起先支持哈比亚里马纳,但后来发现他过于温和而转向反对他。

2 月 23 日:达赖尔在给总部的电报中说,关于武器分发、敢死队目标名单、策划平民动乱和示威的消息很多。

联合国难民事务高级专员(难民专员)特别代表米歇尔·穆萨利先生呼吁采取行动恢复卢旺达的稳定并警告说有可能发生“前所未有的大屠杀”。

2 月 24 日:秘书长打电话给哈比亚里马纳,强调必须采取紧急行动
来打破政治僵局和成立过渡政府。

2 月 28 日:随着基加利安全局势日益恶化,联卢援助团从驻扎在非军事区北部的加纳营抽调 200 人增援基加利。

3 月 1 日:秘书长会见哈比亚里马纳的特使,运输和通信部长安德烈·恩塔盖鲁拉先生。秘书长在会见中警告说,除非在卢旺达取得进展,否则联合国将撤出联卢援助团。

3月22日:联卢援助团部队人数达2539人,他们来自24个参加国,其中有440名比利时人、843名加纳人和942名孟加拉国人。

3月30日:秘书长在给安全理事会的报告(S/1999/360)中对卢旺达,特别是对基加利的安全状况恶化表示严重关切。他请求把联卢援助团的任务期限延长6个月。

4月5日:安全理事会一致通过第909(1994)号决议,把联卢援助团的任务期限延长到7月29日,并规定在六个星期内进行审查,但一项谅解是在成立过渡政府方面取得进展。安全理事会回顾说,对联卢援助团的继续支持将取决于各方充分和迅速地执行《阿鲁沙协定》。安理会重申它请秘书长继续监测联卢援助团的规模和费用,以设法节省经费。

4月6日:20时30分左右,结束区域首脑会议从坦桑尼亚达累斯萨拉姆回国的哈比亚里马纳和布隆迪总统西普里安·恩塔里亚米拉在基加利机场外因飞机失事遇难身亡。

在飞机失事后1小时内,帮派民兵和胡图民兵(从革命运动的少壮派中招聘的胡图民兵)和总统卫队分队在基加利的许多街道上筑起路障并开始杀人。屠杀的第一批目标是政治领导人。

联卢援助团被派去调查失事情况,但在途中受到总统卫队的阻拦。22时10分达赖尔打电话给里扎,向他通报情况。

4月7日:凌晨,总理阿加特·乌维柳吉伊马纳夫人住宅的卫兵人数增加,一队士兵从机场调到总理的住宅。

千山无线电/电视广播说,卢爱阵和联合国部队的特遣队对总统飞机的失事负责。

上午总理到基加利的联合国自愿人员(自愿人员)营地避难,但总统卫队冲进营地并开枪打死总理。

被派去保护她的联卢援助团10名比利时维持和平人员受到毒打和杀害。

加雷汗向安全理事会口头报告了严重局势和对平民百姓的影响。

安全理事会主席声明(S/PRST/1994/16)中谴责卢旺达的所有暴力行为并呼吁卢旺达保安部队、军事部队和准军事单位停止暴力和在联卢援助团执行任务中同它充分合作。

4 月 8 日:所谓的临时政府成立。卢爱阵不承认它的权力,宣称它是改头换面的旧政府。

在非军事区的卢爱阵部队进入基加利。联卢援助团努力实现停火和保护平民和联合国人员。

秘书长从日内瓦写信给安全理事会主席,告诉他联卢援助团为达成基加利停火协定和促进临时政治权力机构的建立来填补目前的真空作出了巨大努力。他还关心平民、居住在基加利的外国国民、联卢援助团人员和其他联合国工作人员的安全和保障。

4 月 8 日至 9 日:六百名法国士兵抵达基加利,以撤出移居国外者和其他国民。

4 月 9 日:安南在给布布和达赖尔的电报中指示他们同法国和比利时的指挥官合作,便利外国国民的撤离工作。

里扎向安全理事会通报卢旺达普遍的战斗和混乱情况。

4 月 10 日:比利时伞兵抵达基加利,执行抢救比利时公民和其他外国人的银色回返行动。

4 月 11 日:在外国人撤离后,驻扎在基库基罗正式技术学校的联卢援助团比利时部队撤离。当时有 2000 多名平民在技术学校避难。

里扎再次告诉安全理事会说,局势继续恶化并且战斗更加激烈。里扎还告诉安理会说,卢爱阵要求所有外国部队立即撤离卢旺达。

4 月 12 日:随着政府部队和卢爱阵之间的战斗愈演愈烈,所谓的临时政府从基加利搬迁到离基加利西南方 40 公里的吉塔拉马。

秘书长在波恩同比利时外交大臣克拉斯会晤。克拉斯在会晤中建议联卢援助团撤离卢旺达,他告诉秘书长,比利时决定把它的部队撤离卢旺达。

4 月 13 日:秘书长写信给安全理事会主席,向他转告比利时的立场。秘书长在信中认定,比利时的撤离会使联卢援助团非常难以开展有效的行动,而这种状况可能迫使联卢援助团撤离。

尼日利亚代表不结盟运动核心组提出一份决议草案,要求增加联卢援助团的人数和任务。尼日利亚强调说,安全理事会关心的问题不应局限于联合国人员和外国人的安全,而应包括卢旺达无辜的平民。

卢爱阵驻联合国的代表,克劳德 · 杜塞迪先生在给安全理事会主席的信中说,在联合国国际部队驻留的情况下,发生了对卢旺达人民的“种族清洗的犯罪行为”。他要求安理会立即成立联合国战争罪行法庭和逮捕对屠杀负责的人。

维和部根据比利时特遣队撤出联卢援助团的情况提出两种选择办法,并把它们送给联卢援助团提意见和给正在访问马德里的秘书长核准。第一种办法是,在比利时营撤离后保持减少了人数的联卢援助团,而第二种办法是在比利时营撤离的同时,立即把联卢援助团人数减少为可发挥作用的政治核心,只留一些部队警卫(各级官兵和文职人员共 200 至 250 人)。

达赖尔答复说,他支持第一种办法。达赖尔在另一封电报中明确表示比利时人撤离产生的灾难性后果。

加雷汗告诉安南说,秘书长倾向于第一种办法。

4 月 14 日:主管政治事务的助理秘书长阿尔瓦罗 · 德索托先生告诉安全理事会说,4 月 13 日秘书长给安全理事会主席的信并不是打算撤出联卢援助团。

里扎向安理会口头报告了秘书长的选择办法。他说,秘书长自己倾向的选择办法是综合维和部 4 月 13 日提出的两种选择办法。

比利时特遣队开始撤出联卢援助团。

在抢救了 1361 人,包括 450 名左右的法国国民、 178 名卢旺达官员及其家属如哈比亚里马纳的遗孀和亲近幕僚之后,最后一批法国部队撤离卢旺达。

4 月 15 日:克拉斯在给安全理事会的信中重申他关于中止联卢援助团的建议。

4 月 19 日: 随着比利时人撤出它的最后一名联合国部队士兵,联卢援助团的部队兵力从 2165 人减少到 1515 人,军事观察员人数从 321 人减少到 190 人。

4 月 20 日:秘书长在给安全理事会的报告(S/1994/470)中提出 3 种选择办法:

(一) 为制止战斗和屠杀,立即大量增援联卢援助团人员,这需要增加几千名部队士兵并根据《宪章》第七条赋予强制执行的权力。

(二) 减少联卢援助团人数(减少到各级人员 270 人),它仅作为各派间的中间人和寻求停火。

(三) 完全撤出联卢援助团。

秘书长发言人宣布,秘书长倾向第一种办法,而不赞成第三种办法。

4 月 21 日: 安全理事会一致通过第 912(1994)号决议,其中调整联卢援助团的任务并决定把联卢援助团的部队人数从 2539 人减少到 270 人。

4 月 23 日:主管人道主义事务的副秘书长彼得·汉森先生带领一个小组前往基加利,评价整体需要情况和确定优先事项。该小组部分成员留在基加利建立人道主义援助先遣办事处。

4 月 28 日:尼日利亚大使易卜拉欣·甘巴里在安全理事会发言说,1994 年 4 月份安全理事会对卢旺达问题的讨论与屠杀平民没有什么关系,而是集中在停火问题上。

4 月 29 日:秘书长在给安全理事会主席的信(S/1994/518)中敦促安理会重新审查它 4 月 21 日的决议,强调经修订的任务并没有赋予联卢援助团采取有效行动制止不断屠杀行为的权力。

4 月 30 日:安全理事会发表主席声明(S/PRST/1994/21),其中谴责在卢旺达杀害平民的行为,但声明中没有使用“种族灭绝”的字样。

秘书长写信给若干非洲国家元首,请他们提供部队。他还请非统组织秘书长支持他的要求。

5 月 2 日:卢旺达常驻联合国代表让·达马塞纳·比齐马纳大使写信给安全理事

会主席(S/1994/531),敦促安理会加强联卢援助团的力量,以确保停火得到尊重和稳定卢旺达的局势。

5 月 3 日:克林顿签署总统决策令(第 25 号决策令),其中规定美国支持将来任何联合国维持和平行动的严格条件。

5 月 4 日:根据联合国蓝皮书,秘书长在接受美国电视新闻节目“夜间新闻”的采访时说,“基加利发生了真正的种族灭绝。”

5 月 6 日:安全理事会主席写信给秘书长(S/1994/546),要求他提供在卢旺达运送人道主义援助和支助流离失所者的应急计划。

5 月 9 日:秘书长答复 1994 年 5 月 6 日安全理事会主席的信时把一份关于联卢援助团未来设想的非正式文件交给安理会。这份非正式文件提出把联卢援助团的部队至少扩大到 5500 人。

5 月 11 日:安全理事会就秘书长的非正式文件举行非正式协商会,会上加雷汗向安理会成员通报了卢旺达的最新局势发展。他指出,布布和达赖尔已奉命同卢旺达政府和卢爱阵讨论这份非正式文件并争取他们赞同这份文件。

5 月 11 日至 12 日:联合国难民事务高级专员何塞·阿亚拉·拉索访问卢旺达,调查卢旺达冲突期间发生的严重违犯国际人道主义法的事件并同所谓的临时政府和卢爱阵的代表会谈。

5 月 13 日:秘书长向安全理事会提出一份正式报告(S/1994/565),其中有他在 1994 年 5 月 11 日非正式文件中提出的同样建议。

5 月 16 日:秘书长同加雷汗和秘书处主要官员举行会议,其中包括安南和主管政治事务部的副秘书长马拉克·古尔丁先生,讨论卢旺达的局势发展。

秘书长发表新闻讲话,重申他对布布的支持,因为有人指责布布偏袒卢爱阵。

5 月 17 日:安全理事会通过第 918(1994)号决议,把联卢援助团扩大到最多 5500 名军事人员,建立第二期联卢援助团并赋予它出于人道主义原因从事第六章的维持和平行动(在卢旺达保护处于危险中的流离失所者、难民和平民并支持救济工作)。

第 918(1994)号决议还大力敦促各方停止任何煽动暴力或种族仇恨的行为,特别是通过新闻媒介进行这些行为。此外,该决议对卢旺达实行武器禁运。

5 月中旬:难民专员办事处在基加利开设一个办事处,监测难民的回返工作并向他们提供直接援助。

5 月 18 日:秘书长写信给几个非洲国家首脑和政府元首,请他们向第二期联卢援助团提供部队。

5 月 19 日:阿亚拉·拉索给人权委员会的报告公开发表。阿亚拉·拉索在报告中建议任命由人权监测员协助的卢旺达人权问题特别报告员。

5 月 20 日: 安南向布布转交秘书长的一项要求,即特别代表在未来数周中驻留在内罗毕,争取该区域各国政府的支持。

5 月 21 日:卢爱阵攻占基加利机场并拒绝按照第 918(1994)号决议的要求把机场控制权交给第二期联卢援助团。

5 月 22 日至 27 日:秘书长派里扎和巴里尔前往卢旺达。他们的特殊任务是争取交战双方实现停火、弄清楚他们对执行第 918 号决议的看法和意图并同联卢援助团一起审查 1994 年 5 月 13 日秘书长报告中简述的行动概念方式。

里扎和巴里尔在卢旺达执行特殊任务的同时,布布以内罗毕为基地不断访问该区域其他国家,说服它们提供部队,以执行第 918 号决议扩大的联卢援助团的任务。

5 月 25 日:秘书长在总部的新闻发布会上把卢旺达的屠杀事件称作种族灭绝行为(SG/SM/5297/Rev.1)。

人权委员会任命勒内·德尼-塞吉先生为卢旺达人权问题特别报告员并呼吁交战各方立即停止一切侵犯人权的活动。

5 月 31 日:秘书长向安理会报告了里扎和巴里尔执行特殊任务的情况,建议安理会核准扩大后的联卢援助团开头任务期限为期六个月(S/1994/640)。该报告中正式使用了"种族灭绝"一词。

6 月 3 日:卢爱阵写信给秘书长,对 5 月 31 日秘书长报告中提到种族灭绝作出积

极反应并吁请安全理事会宣布暴行是一种种族灭绝行为。卢爱阵的信中还吁请安全理事会通过一项决议,赞同干扰或摧毁千山自由无线电台并采取措施中止卢旺达在安全理事会的席位。

6月8日:安全理事会通过第925(1994)号决议,把联卢援助团的任务期限从1994年7月29日延长到1994年12月9日并同意立即增加部署两个营。

第925号决议还请秘书长确保联卢援助团同秘书处人道主义事务部、联合国卢旺达紧急情况办事处和人权委员会特别报告员密切合作。

6月9日至20日:人权委员会特别报告员德尼-塞吉第一次实地前往卢旺达及其邻国,调查侵犯人权的情况,特别是危害人类和种族灭绝的罪行。

6月16日:秘书长报告乌卢观察团1993年12月22日至1994年6月21日的活动,建议把它的任务期限延长三个月,到1994年9月21日为止(S/1994/715)。

6月18日:联卢援助团在达赖尔指挥下共有各级官兵503人(354名士兵、25名军事参谋人员和124名军事观察员)。

6月19日:秘书长在给安全理事会主席的信(S/1994/728)中强调,需要制止种族灭绝行为、确保停火和恢复执行《阿鲁沙协定》。他还建议安理会考虑法国政府的主动提议,即在联卢援助团获得足够兵力之前,开展法国领导的多国行动,以确保处于危险之中的流离失所者和平民获得安全和保护。

6月20日;达赖尔给安南发了一份题为“对卢旺达危机中拟议由法国领导主动行动的评价”的电报。达赖尔在这份电报中就拟议的绿松石行动提出了几个可能令人关注的问题。

安全理事会通过第928(1994)号决议,把乌卢观察团的任务期限延长到1994年9月21日并规定在这个日期前逐步减少其任务。

6月21日:法国常驻联合国代表让-贝尔纳·默里梅先生写信给秘书长(S/1994/734),请求根据《联合国宪章》第七章通过一项决议,把它作为部署多国部队的法律框架,在扩大的联卢援助团部署之前保持在卢旺达的存在。

由于 42 名来自刚果、塞内加尔和多哥的维持和平人员参加绿松石行动引起卢爱阵的消极反应,达赖尔决定让他们撤离并用来自内罗毕的联合国人员替代他们。

6 月 22 日:秘书长参加非正式协商并主张紧急作出决定,授权采取法国领导的多国行动。

当天稍晚,安全理事会通过第 929(1994)号决议,在联卢援助团全额部署之前,授权会员国在卢旺达采取出于人道主义目的的多国行动。投票结果是 10 票赞成,5 票弃权(巴西、中国、新西兰、尼日利亚和巴基斯坦)。

在当天,法国和塞内加尔的部队开始绿松石行动。

6 月 30 日:人权委员会特别报告员的报告建议,建立一个国际法庭来审判对卢旺达大屠杀负责的人,或者延长关于审理在前南斯拉夫所犯罪行的国际法庭的任务期限。

6 月下旬:卢爱阵为控制基加利并夺取基加利和与扎伊尔相邻的边界之间的政府控制区加紧进攻,卢旺达政府部队受到削弱。

7 月 1 日:安全理事会第 935(1994)号决议请秘书长建立一个公正的专家委员会,审查和分析在卢旺达违反国际人道主义法的事件和可能的种族灭绝行为。

法国常驻联合国代表写信给秘书长,告诉他法国政府打算在卢旺达西南部的尚古古、基布耶和吉孔戈罗三角地带建立安全的人道主义区。

7 月 2 日:秘书长把法国常驻联合国代表的信转交给安全理事会主席(S/1994/798)。

7 月 3 日:参加绿松石行动的卢爱阵成员和法国部队发生对峙。

7 月 4 日:新任命的特别代表巴基斯坦穆罕默德·沙赫里亚尔·汗先生抵达基加利,接替布布。

卢爱阵部队攻占基加利。

7 月 6 日:安全理事会在非正式协商中讨论了 7 月 1 日法国来信中关于建立人道主义区的意图,其中几国代表团对这项建议的性质提出疑问。安全理事会没有对法

国这封信作出正式答复。

7月9日:绿松石行动部队开始部署到卢旺达西南部的人道主义保护区。

到7月初,绿松石行动部队由2 330名法国士兵和32名塞内加尔人组成。

7月14日:卢爱阵控制了在卢旺达北部重镇鲁亨盖里的所谓临时政府的据点,造成大批卢旺达胡图人逃亡。

安全理事会发表主席声明(S/PRST/1994/34),对大批难民逃亡感到震惊并要求立即停火和在《阿鲁沙协定》的框架内重新开展政治进程。

7月17日:政府部队的最后一个堡垒吉塞尼落到卢爱阵手中。联合国卢旺达紧急情况办事处驻扎伊尔戈马联络处报告说,有一百多万卢旺达人越境进入扎伊尔。人们担心可能还会有人从绿松石行动控制下的人道主义保护区逃出。

7月18日:除了绿松石行动控制的人道主义保护区之外,卢爱阵控制了整个卢旺达。卢爱阵单方面宣布停火。

7月19日:民族团结政府在基加利宣誓就职,过渡时期定为五年,巴斯德·比齐蒙古先生担任总统、保罗·卡加梅少将担任副总统和福斯坦·特瓦吉拉蒙古先生担任总理。

7月22日:秘书长发出联合国援助卢旺达危机受害者机构间联合呼吁。

7月26日:秘书长关于建立卢旺达问题专家委员会的报告(S/1994/879)根据第935(1994)号决议的规定提交给安全理事会。

7月29日至31日:德尼-塞吉第二次访问卢旺达,调查上次在6月访问以来的局势。他敦促部署外地专家,以协助卢旺达的重建和难民返回家园。

7月31日:法国开始撤出绿松石行动部队。

附件二:接受访问人员名单

一、联合国官员

(1994 年卢旺达危机时所担任职位列于括号内)

布特罗斯.布特罗斯–加利,法语国家国际组织秘书长
(联合国秘书长)
科菲·安南,联合国秘书长
(主管维持和平行动副秘书长)
赫迪·阿纳比,主管维持和平行动助理秘书长
(维和部非洲司司长)
亨利·安尼多何
(联卢援助团部队副指挥官)
莫里斯·巴里尔将军,加拿大国防参谋长
(秘书长的军事顾问)
雅克–罗歇·布布
(秘书长卢旺达问题特别代表)
汉斯·科雷尔,主管法律事务副秘书长
罗密欧·达赖尔中将,加拿大国防参谋长特别顾问
(联卢援助团部队指挥官)
扬·埃利亚松,瑞典外交事务国务秘书
(主管人道主义事务副秘书长)
易卜拉希马·法尔,主管政治事务助理副秘书长
(人权中心主任)
让–弗朗索瓦·加斯孔,粮农组织驻基加利办事处临时代表
盖内特·盖布莱-克里斯托,难民专员办事处驻基加利代表,兼代理驻地协调员

钦马亚·加雷汗

(秘书长负责安理会事务高级政治顾问和特别代表)

马拉克·古尔丁,牛津圣安东尼学院院长

(主管政治事务副秘书长)

彼得·汉森,近东救济工程处主任委员

(主管人道主义事务副秘书长)

詹姆斯·乔纳,塞拉利昂财政部长

(主管政治事务副秘书长)

伦纳德·卡邦克,维和部吸取教训股股长

穆罕默德·沙哈亚,巴基斯坦驻法国大使

(秘书长卢旺达问题特别代表)

卢茨·马沙尔上校

(联卢援助团基加利地区指挥官)

伯纳德·穆纳,卢旺达问题国际法庭副检察查官

瓦利·巴克雷·恩迪亚耶,人权事务高级专员纽约办事处主任

(联合国人权委员会特别报告员)

绪方贞子,联合国难民事务高级专员

基兰·普伦德加斯特,主管政治事务副秘书长

伊塞尔·里韦罗,联合国马德里新闻中心主任

(维和部联卢援助团案头干事

伊克巴尔·里扎,秘书长办公厅主任

(主管维持和平行动助理秘书长)

弋迪安·鲁加拉巴姆,开发计划署驻达累斯萨拉姆办事处助理驻地代表

(联合国参加阿鲁沙谈判代表团成员)

戴安娜·鲁斯乐,联合国副安全协调员

达夫娜·施拉加,法律厅高级法律干事

塞尔希奥·比埃拉·德梅洛,主管人道主义事务副秘书长

拉尔夫·萨克林,主管法律事务助理秘书长

联合国在基加利的当地工作人员代表

联合国各机构驻基加利办事处负责人

二、会员国

卢旺达

巴斯德·比齐蒙古,总统

文森特·比鲁塔,代理总理兼公共工程、运输和通讯部长

弗朗索瓦·恩加拉姆比,青年、文化和体育部长

博纳旺蒂尔·尼伊比茨,能源、水和自然资源部长

约瑟夫·恩森吉玛纳,土地、重新安置和环境保护部长

查尔斯·恩塔基鲁亭卡,社会事务部长

康斯坦丝·鲁瓦卡,外交部秘书长

普罗塔斯·穆松内,地方政府部秘书长

约瑟夫·穆塔波巴,常驻联合国代表

卡曼齐,中校

恩多巴·加萨纳,全国人权委员会

阿洛伊斯·伊云巴,全国团结与和解委员会

丹尼斯·波利斯,议员

比利时

皮埃尔·希瓦利埃,外交部外贸国务秘书

阿兰·德泰,比利时参议院负责质询事务的参议员(议会调查卢旺达事件委员会)

捷克共和国

卡雷尔·科万达,前常驻联合国代表

法国

于贝尔·韦德里纳,外交部长

保罗·基莱斯,法国议会质询委员会主席(调查 1990-1994 卢旺达悲剧委员会)

伯纳德·卡泽纳夫,法国议会质询委员会报告员

肯尼亚

博纳亚·戈达纳,外交部长

姆巴亚,政治事务主任

新西兰

科林·基廷,司法部长,前常驻联合国代表

尼日利亚

易卜拉欣·甘巴里,前常驻联合国代表

南非

纳尔逊·曼德拉,前总统

乌干达

约韦里·穆塞韦尼,总统

坦桑尼亚

本杰姆·姆卡帕,总统

约翰·马莱塞拉,前总理

伊曼纽尔·姆瓦伦布卢库图,外交部副部长

美国

威廉·伍德,主管国际组织事务首席副助理国务卿

理查德·伯格西恩,大使

戴维·罗森,前驻卢旺达大使

辛西娅·麦金尼,众议院女议员

三、幸存者

调查团在卢旺达,比利时和美国分别会见了一些种族灭绝大屠杀的幸存者,以及他们的代表。本报告明确提到了以下人士的陈述:

伊科尔技术学校幸存者的代表

路易斯·穆什基瓦博女士

安农西埃塔·卡瓦鲁甘达夫人

佛罗里达·穆克什玛纳·恩古林兹拉夫人

四、4月7日遇害的10名比利时维和人员的家属

五、基加利外国人社区

皮埃尔·安东尼奥·科斯塔,意大利合作事务领事

德波特博士和文斯克博士

六、非政府组织(卢旺达)

爱尔兰康塞尔救济会(非政府组织论坛主席)

IBUKA(种族灭绝大屠杀幸存者协会)

卢旺达妇女同盟团结会

捍卫人权联盟和协会联合会

卢旺达捍卫人权联盟

援外社国际协会

天主教救济会

等组织的代表以及

拉基亚·奥玛尔,非洲权利

七、<u>学术界人士及专家</u>

霍华德·阿德尔曼,纽克大学教授

艾莉森·德福基斯,人权观察

阿达曼·迪恩,国际法学家委员会

迈克尔·多尔,普林斯顿大学教授

芭芭拉·哈夫,美国海军学院教授

阿瑟·克林霍弗,罗格斯大学教授

马奇文伊卡·托比阿斯·马普兰加,大使,津巴布韦哈拉雷外事书记

杰拉德·普鲁尼尔,巴黎国家科学研究中心

菲利普·雷恩詹斯,安特卫普大学教授

八、<u>红十字国际委员会</u>

科尔内利奥·索马鲁加,主席

附件三:缩略语

临时政府	基础广泛的临时政府
保盟	保卫共和国联盟
发展理事会	全国发展理事会
政治部	政治事务部
维和部	联合国维持和平行动部
办公厅	秘书长办公厅
后勤司	维和部外地行政和后勤司
红十字委员会	红十字国际委员会
卢旺达问题国际法庭	卢旺达问题国际刑事法庭
武器安全区	基加利武器安全区
革命运动	全国发展革命运动
国际部队	中立国际部队
第二中立观察小组	非统组织中立军事观察员小组
非统组织	非洲统一组织
第25号指令	第25号美国总统决定指令
社民党	社会民主党
政府部队	卢旺达政府部队
卢爱阵	卢旺达爱国阵线
千山电台	米尔·科林斯自由广播电视台
联卢援助团	联合国卢旺达援助团
难民专员办事处	联合国难民事务高级专员
乌卢观察团	联合国乌干达-卢旺达观察团
